

**ANALISIS TENTANG SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA DAGANG
INTERNASIONAL DALAM WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO)
DAN MANFAATNYA BAGI INDONESIA**



TESIS

**Disusun Oleh :
Nama : Maslihati Nur Hidayati
NIM : 0606151500**



**Program Pasca Sarjana
Fakultas Hukum
Universitas Indonesia
Jakarta, 2009**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : MASLIHATI NUR HIDAYATI

NPM : 0606151500.

Program Studi : Ilmu Hukum.

Judul Tesis : Analisis Tentang Sistem Penyelesaian Sengketa Dagang Internasional Dalam World Trade Organization (WTO) Dan Manfaatnya Bagi Indonesia.

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. A. Zen Umar Purba, S.H., LL.M.

Penguji : Dr. Agus Brotosusilo, S.H., M.A.



(.....)


Penguji : Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M.



(.....)

Ditetapkan di : Jakarta.

Tanggal : 15 Juli 2009



(.....)

ABSTRAKS

Maslihati NH. NIM : 0606151500. Analisis Tentang Sistem Penyelesaian Sengketa Dagang Internasional Dalam WTO Dan Manfaatnya Bagi Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu metode penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat pada perjanjian internasional dan putusan-putusan penyelesaian sengketa dagang WTO. Adapun penelitian yang dilakukan adalah doktrinal dengan optik preskriptif yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu. Analisis yang digunakan adalah analisis dengan pendekatan kualitatif. Yang menjadi permasalahan bagaimanakah pengaturan khusus mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO yang bermanfaat bagi negara-negara berkembang dan bagaimanakah seharusnya pengaturan khusus mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO dan manfaatnya bagi kepentingan nasional Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaturan khusus mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO yang bermanfaat bagi negara-negara berkembang dan untuk mengetahui pengaturan khusus yang seharusnya mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO dan manfaatnya bagi kepentingan nasional Indonesia. Kesimpulan hasil penelitian bahwa terdapat ketentuan khusus yang berlaku mengenai prosedur penyelesaian sengketa yang diterapkan oleh Dispute Settlement Body yang telah disempurnakan dari sistem GATT 1947 dengan disahkannya *Understanding On Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes* dan merupakan satu paket ketentuan yang wajib ditaati dan diikuti serta dilaksanakan bagi para anggota WTO dan setiap keputusannya wajib diikuti tanpa terkecuali. Namun demikian, disisi yang lain ditengah berbagai kekurangan yang dimiliki dalam DSU, diharapkan negara-negara berkembang khususnya pihak Indonesia mampu mengambil manfaat sesuai dengan kepentingan nasional. Indonesia sendiri telah mengambil manfaat atas keberadaan sistem ini. Berdasarkan kasus yang menghadapkan Indonesia dalam forum penyelesaian sengketa WTO, diharapkan adanya penyempurnaan pengaturan dalam DSU antara lain waktu yang lebih singkat dalam tiap tahapan dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, pengaturan pelaksanaan putusan DSB agar lebih efektif, perlunya pengaturan khusus mengenai mekanisme retaliasi dalam DSU, perlunya pengaturan khusus dalam rangka meningkatkan peran WTO *Secretariat* dalam membantu penyelesaian sengketa yang menghadapkan antara negara maju dan negara berkembang dan perlunya pengaturan khusus dalam meningkatkan fungsi dan peranan DSB pada setiap tahapan proses penyelesaian sengketa (terutama dalam pelaksanaan rekomendasi DSB yang diberikan).

Kata Kunci : WTO, DSB, Sengketa Dagang Internasional, Negara maju, Negara Berkembang.

ABSTRACT

Maslihahi NH. NIM : 0606151500. Analysis of International Trade Dispute Settlement System In WTO And Its Benefit To Indonesia.

This study applied normative legal research method, i.e. a method which refers to the legal norms as stated in international treaties and resolution of trade dispute settlement under WTO. The study was also conducted using optical prescriptive doctrinal method aiming to obtain suggestions on what to do to overcome certain related issues. Analysis applied in this study is qualitative approach. The main issue here is on how the special arrangement applied on the settlement of dispute system under WTO may be beneficial to developing countries and what is the ideal special arrangement on settlement of dispute system under WTO for Indonesia, and how it may benefit the interest of Indonesia. Objective of the study is to understand how the settlement mechanism under WTO can be beneficial for developing countries and in particular, what is the ideal special arrangement on settlement of dispute under WTO for Indonesia, and its benefit to the national interest of Indonesia. The conclusion of the study shows that there are special arrangements on procedures of settlement of dispute applied by the WTO's Dispute Settlement Body as refinement of the GATT 1947 mechanism, with the ratification of the Understanding On Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes, and this becomes part of requirement packages which must be followed and adhered to by all members of WTO without exception. However, on the other side, with some of identified weakness of DSU, it is expected that developing countries, particularly Indonesia, shall be able to get the benefit of it for our national interest. Indonesia has indeed used the system to support its own interest. Based on some case studies where Indonesia had to seek settlement in the forum of dispute of WTO, it is expected that there will be refinement of on the DSU mechanism, inter alia, shorter time in each stages of settlement process, arrangement of DSB resolution implementation to make it more effective, special arrangement to prevent retaliation mechanism in DSU, and special arrangement needed to increase the role of WTO Secretariat in the support of dispute settlement case which involve advanced countries versus developing countries and the need to have special arrangement to increase the function and role of DSB on each stages of dispute settlement process (especially in the DSB recommendation to be implemented as provided here).

Keywords: WTO, DSB, International Trade Dispute, Developed Countries, Developing Countries.

KATA PENGANTAR

Maha besar Allah SWT atas segala rahmat dan Izin-Nya, sehingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Berkat dorongan, bimbingan dan pengarahan serta bantuan dari semua pihak kepada penulis. Ungkapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada Prof. Ahmad Zen Umar Purba, S.H., L.L.M., selaku pembimbing yang telah dengan sabar serta tiada pernah berhenti membimbing, mengarahkan serta mendorong penulis untuk dapat menyelesaikan tesis ini.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Prof. Erman Rajagukguk, S.H., L.L.M, Ph.D., yang telah mengarahkan dan membimbing penulis serta membagi pengalaman beliau dalam penulisan tesis ini. Beliau juga banyak memberikan motivasi di dalam menghadapi permasalahan hidup, disiplin, kejujuran dan keteguhan dalam meraih cita-cita. Semoga Allah senantiasa membalas dengan keberkahan dan kesehatan.

Ucapan terimakasih juga penulis sampaikan kepada Bapak Dr. Agus Brotosusilo,SH,MA yang telah membantu dan mengarahkan penulis agar dapat menulis dengan sempurna. Ucapan terimakasih juga penulis sampaikan kepada Ibu Melda Kamil Ariadno,SH,LL.M yang telah memberikan saran-sarannya kepada penulis dalam rangka penyempurnaan tesis ini.

Kepada ayahanda H. Abdul Sungeb yang senantiasa memasukkan penulis dalam setiap doanya, yang telah mengajarkan semangat, dorongan, kejujuran serta prinsip kesederhanaan dalam hidup adalah yang utama dalam hidup, kepada Ibunda Hj. Umi Rosyi'ah yang dengan keikhlasannya mendidik putra-putrinya, kepada mereka berdua penulis haturkan sembah sujud yang dalam. Tulus hati juga kepada Ayah dan Ibu Pasar Minggu dengan segenap pengertian yang diberikannya. Tidak lupa kepada kakak-kakak dan adikku tercinta, ucapan terima kasih juga penulis sampaikan dan kepada semua ponakan penulis yang membuat hari-hari penulis semakin indah. Semoga Allah mengkekalkan persaudaraan diantara kita.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan atas motivasi, serta pengertian yang luas dari suami penulis, Ery Pamungkas, S.H. Semoga kebersamaan kita akan abadi selamanya.

Kepada Ibu Eka Wadiarti serta teman-teman Tsabita, penulis khusus sampaikan banyak terima kasih yang telah menemani penulis di saat-saat sulit serta telah mengajarkan banyak tentang arti persahabatan kepada penulis.

Kepada para dosen Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia, Bapak Agus Suroso, Bapak Yusuf Hidayat, Bapak Akhmad Safik, Bapak Fokky Fuad, Bapak Suparji serta rekan-rekan staf, Ance, Juanda, Mira, Sundari, Mbak Nonny, Mbak Ita, Mbak Ida dan lain-lain, ucapan terima kasih yang tak terhingga atas pengertiannya selama ini.

Kepada rekan-rekan Krucil Master, Mba Ratih, Mba Sally, Mba Deasy dan Dayu. Kebersamaan kita selama dua tahun adalah kebersamaan yang tidak akan terlupakan.

Kepada seluruh dosen dan staf sekretariat Fakultas Hukum Universitas Indonesia tak lupa penulis sampaikan ucapan terimakasih.

Harapan penulis semoga tesis ini dapat memberikan manfaat walaupun sedikit bagi pengembangan Ilmu Hukum di Indonesia khususnya. Penulis sadari bahwa masih banyak kekurangan baik dalam substansi maupun redaksi penulisan, karena keterbatasan yang penulis miliki. Oleh karena itu, segala kritik, saran dan masukan yang positif senantiasa penulis nantikan.

Jakarta, Juli 2009

Maslihati Nur Hidayati

DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan	i
Abstraks	ii
Abstract	iii
Kata Pengantar	iv
Daftar Isi	vi
Daftar Singkatan	ix
Bab I : Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Pokok Permasalahan	17
C. Tujuan Penelitian	18
D. Kegunaan Penelitian	18
E. Metodologi Penelitian	18
1. Jenis Penelitian	18
2. Data Yang Digunakan	19
3. Metode Analisis Data	21
F. Tinjauan Pustaka	21
1. Landasan Teori	21
2. Definisi Operasional	28
G. Sistematika Penulisan	29
Bab II : Pengaturan Penyelesaian Sengketa Dagang Dalam World Trade Organization (WTO)	31
A. Gambaran Umum Mengenai Sistem Penyelesaian Sengketa Dalam WTO	31
B. Prosedur Penyelesaian Sengketa Dalam WTO	34

C. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dagang Internasional Dalam WTO	38
D. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dengan Arbitrase	45
E. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dengan Jenis Pengaduan " <i>Non-Violation</i> " dan Pengaduan " <i>Situation Complaint</i> "	46
F. Jenis-jenis Keputusan Yang Diambil Oleh DSB	48


Bab III : Pengaturan Khusus Sistem Penyelesaian Sengketa Dagang Internasional Dalam World Trade Organization (WTO) Dan Manfaatnya Bagi Negara Berkembang	52
A. Kedudukan Negara Berkembang Dalam Sistem Penyelesaian Sengketa WTO	52
B. Ketentuan-ketentuan Khusus Bagi Anggota Negara Berkembang Dalam DSU	61
C. Ketentuan-Ketentuan Khusus Lainnya	66
D. Ketentuan-ketentuan Yang Merugikan Negara Berkembang	73

Bab IV : Ketentuan Yang Seharusnya Dimiliki Oleh Sistem Penyelesaian Sengketa WTO Dan Manfaatnya Bagi Kepentingan Nasional Indonesia	75
A. Pentingnya Penyelesaian Sengketa Yang Adil Bagi Negara Berkembang (Khususnya Indonesia)	75
B. Pengalaman Indonesia Dalam Forum Penyelesaian Sengketa WTO	83
C. Rekomendasi DSB Dan Manfaatnya Bagi Kepentingan Nasional Indonesia	88
D. Pengaturan Yang Seharusnya Dimiliki Dalam Sistem Penyelesaian Sengketa WTO (Belajar Dari Pengalaman Indonesia dalam Forum Penyelesaian	

Sengketa WTO)	94
Bab IV : Penutup	107
A. Kesimpulan	107
B. Saran	110
Daftar Pustaka	111



DAFTAR SINGKATAN



AD Agreement	Anti Dumping Agreement
ADR	Alternative Dispute Resolution
DISC	Domestic International Soles Corporation
DSB	Dispute Settlement Body
DSU	Dispute Settlement Understanding
GATS	General Agreements on Trade and Services
GATT	General Agreements on Trade and Tariff
GDP	Gross Domestic Product
GNP	Gross National Product
IMF	International Monetary Fund
ITO	International Trade Organization
KTM	Konferensi Tingkat Menteri
MEE	Masyarakat Ekonomi Eropa
MFN	Most Favoroud Nations
S & D Treatment	Special & Differential Treatment
TRIMs	Trade Related Investment Measures
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	World Trade Organization

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Globalisasi ekonomi telah menjadi suatu hal yang populer lebih dari satu dekade lamanya. Para politisi, staf-staf pemerintahan, para pelaku bisnis, aktivis lingkungan, ahli ekonom bahkan sampai pengacara semuanya membicarakan tentang globalisasi ekonomi. Adapun konsep mengenai globalisasi dan globalisasi ekonomi secara keseluruhan, telah banyak digunakan untuk menggambarkan suatu kondisi yang sedang dihadapi dalam kehidupan sehari-hari¹.

Menurut Joseph Stiglitz seperti yang dikutip oleh Peter van den Bossche mendefinisikan mengenai konsep globalisasi sebagai berikut²:

the closer integration of the countries and peoples of the world has been brought about by the enormous reduction of costs of transportation and communication, and the breaking down of artificial barriers to the flow of goods, capital, knowledge and (to a lesser extent) people across border

Berbicara tentang globalisasi ekonomi dan perdagangan internasional yang terkesan tanpa batas, maka hal ini dikaitkan dengan masyarakat internasional sebagai pelaku ekonomi dengan kepentingan ekonominya masing-masing³.

Dapat dikatakan bahwa globalisasi yang ada saat ini adalah bentuk lain yang baru dari pembangunan kapitalisme sebagai sistem ekonomi internasional saat ini. Seperti pada waktu yang lalu, untuk mengatasi krisis, perusahaan multi nasional mencari pasar baru dan memaksimalkan keuntungan dengan mengekspor modal dan reorganisasi struktur produksi.⁴

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.3.

² *Ibid.*

³ Hikmahanto Juwana, Dalam Pidato Pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar Tetap dalam bidang Hukum Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok, 10 November 2001, hal. 1.

⁴ T. Keizerina Devi, *Poenale Sanctie: Studi Tentang Globalisasi Ekonomi Dan Perubahan Hukum di Sumatera Utara (1870-1950)*, (Medan: Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 21-23.

Pada tahun 1950-an, investasi asing memusatkan kegiatan penggalian sumber alam dan bahan mentah untuk pabrik-pabriknya. Tiga puluh tahun terakhir ini, perusahaan manufaktur menyebar keseluruh dunia. Dengan pembagian daerah operasi melampaui batas-batas negara, perusahaan-perusahaan tidak lagi memproduksi seluruh produk di satu negara saja. Manajemen diberbagai benua, penugasan personel tidak lagi terikat pada bahasa, batas negara dan kewarganegaraan⁵.

Pada masa lalu bisnis internasional hanya dalam bentuk ekspor dan impor serta penanaman modal. Globalisasi menyebabkan berkembangnya saling ketergantungan pelaku-pelaku ekonomi dunia. Manufaktur, perdagangan, investasi melewati batas-batas negara, meningkatkan intensitas persaingan. Gejala ini dipercepat oleh kemajuan komunikasi dan transportasi teknologi⁶. Adanya perbedaan kemampuan yang dimiliki oleh masing-masing negara dalam rangka pembangunan negaranya masing-masing mengakibatkan adanya beberapa karakteristik negara dalam masyarakat internasional, yaitu negara maju, negara berkembang dan negara terbelakang.

Seperti yang dikatakan di atas, bahwa globalisasi menyebabkan berkembangnya saling ketergantungan pelaku-pelaku ekonomi dunia. Kecenderungan manusia untuk tidak dapat lepas dari bantuan dan pertolongan orang lain, dapat dilihat dalam interaksi kehidupan antar negara. Negara maju yang dapat dicirikan sebagai negara yang memiliki modal besar dan menguasai teknologi, tingkat pendidikan penduduknya yang tinggi dan tingkat kesejahteraan yang tinggi⁷. Selain itu, negara berkembang dikategorikan sebagai negara dengan standar hidup yang rendah, ditandai dengan pendapatan nasional per kapita yang rendah, distribusi pendapatan nasional yang tidak merata, tingkat kemiskinan yang

⁵ *ibid.*, hal. 27

⁶ Erman Rajagukguk, Dalam Pidato Pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar Tetap dalam bidang hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 4 januari 1997, hal. 11-12.

⁷ Siti Hayati Hoesin, *Globalisasi Ekonomi dan Kehidupan Perempuan Pemetik Teh*, (Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal. 8-9.

tinggi, angka pendidikan dan kesehatan yang buruk dan saat ini yang menjadi tujuan negara berkembang terutama adalah pembangunan ekonomi atau pertumbuhan ekonomi⁸. Negara berkembang dengan segala keterbatasan yang dimiliki, berusaha dengan sekuat tenaga dalam rangka pembangunan ekonomi negaranya dan mensejajarkan diri dengan negara maju di dunia tidak dapat melepaskan diri dengan bantuan luar negeri. Disisi lain, kepentingan ekonomi negara maju sangat dominan dalam memperoleh pangsa pasar dunia di negara berkembang.⁹

Mengenai keterlibatan negara berkembang dalam dunia perdagangan internasional, Supachai Panitchpakdi, seperti yang dikutip oleh Peter van den Bossche, menyatakan sebagai berikut¹⁰:

Enhanced South-South activity offers a potentially great source of expanded trade opportunities in the coming trade. Between 1990 and 2001, South-South trade grew faster than world trade with the share of intra-developing country trade in world merchandise exports rising from 6,5 % to 10,6 %"

Dengan ketidakseimbangan posisi inilah sehingga mampu membuat negara maju memaksakan kehendaknya kepada negara berkembang dalam bentuk syarat-syarat yang harus dipenuhi bahkan menutup pasar mereka dari negara berkembang jika negara berkembang bermaksud mengadakan perjanjian ekonomi dengan negara maju dan bersaing dengan produk yang mereka hasilkan¹¹.

Disini, negara berkembang seperti tidak memiliki posisi tawar yang tinggi sebagai negara berdaulat untuk menolak syarat-syarat yang diajukan jika memang ada dampak negatif yang ditimbulkan. Selain itu, negara berkembang memiliki keterbatasan informasi yang dapat menghambat mereka dalam bernegosiasi dengan negara maju dalam bidang perdagangan. Dengan kondisi demikian, mengakibatkan negara berkembang tidak mendapatkan secara maksimal

⁸ Michael P. Todaro (Alih Bahasa Burhanuddin Abdulah dan Harris Munandar), *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga (Economic Development In The Third World)*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1994), hal. 10.

⁹ Siti Hayati Hoesin, *op.cit.*, hal. 9.

¹⁰ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 9.

¹¹ *Ibid.*, hal 16.

keuntungan dari adanya suatu perjanjian internasional dalam rangka tercapainya perdagangan internasional yang adil dan merata¹². Sehingga wajar saja jika dikemudian hari, banyak sisi-sisi yang dikorbankan termasuk dunia perdagangan.

Mengenai hal ini, Kofi Annan seperti yang dikutip oleh Peter van den Bossche menyatakan sebagai berikut¹³:

"Try to imagine what globalization can possibly mean to the half humanity that has never made or received a telephone call, or to the people of Sub-Saharan Africa, who have less internet access than the inhabitants of the borough of Manhattan"

Pada sisi yang lain sektor perdagangan menjadi sangat penting peranannya bagi negara berkembang dalam pembinaan perekonomian, baik dalam konteks perdagangan dalam negeri maupun perdagangan internasional yang menuju era perdagangan bebas yang semakin kompetitif¹⁴. Hal ini menjadi sangat penting mengingat bahwa perdagangan yang terjadi tidak hanya dalam satu negara saja, tetapi juga telah melewati batas teritorial antar negara. Sehingga diperlukan suatu sistem perdagangan internasional di bawah suatu organisasi perdagangan internasional¹⁵.

Saat ini, terdapat satu organisasi perdagangan internasional sebagai salah satu wujud kesepakatan internasional dalam rangka mencapai suatu sistem perdagangan internasional yang adil dan kompetitif yaitu di bawah komando organisasi World Trade Organization (untuk selanjutnya disingkat dengan WTO).¹⁶

WTO sebagai organisasi Perdagangan Dunia adalah suatu organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan perdagangan dunia melalui pengurangan hambatan

¹² T. Keizerina Devi, *op.cit.*,

¹³ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 16.

¹⁴ Michael J. Trebilcock dan Robert Howse, *The Regulation of International Trade*, (London: TJ International Ltd, 1995), hal., 367.

¹⁵ Adolf Warouw, *Sistem Perdagangan Multilateral Dalam Kerangka WTO: Suatu Observasi Terhadap "Rule Based System*, *Jurnal Hukum Internasional*, volume 1 No.2 Januari 2004, hal 229-230.

¹⁶ David Palmeter dan Petros C. Mavroidis, *Dispute Settlement in the World Trade Organization*, (Newyork: Cambridge University Press, 2004), hal. 13.

f dan non tarif serta menerapkan pemberlakuan tarif untuk perdagangan ang. Selain itu juga untuk menata sistem perdagangan dunia agar lebih efisien dan efektif. Organisasi ini juga merupakan suatu forum negosiasi bagi para anggota untuk merundingkan kepentingan nasional masing-masing negara anggota¹⁷.

WTO merupakan penguatan dari General Agreements on Trade and Tariff (dan untuk selanjutnya disingkat dengan GATT) yang berdiri pada tahun 1947. GATT merupakan suatu perjanjian multilateral dimana tujuan pokoknya adalah untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan guna tercapainya kesejahteraan umat manusia. GATT sendiri telah menunjukkan eksistensinya sejak setengah abad yang lalu. Selain itu, GATT telah juga memuat peraturan-peraturan mengenai perdagangan internasional dan menghasilkan pertumbuhan perdagangan internasional yang cukup tinggi. Terlepas dari keberhasilan tersebut, GATT sebagai organisasi dan peraturan-peraturan yang dihasilkan masih bersifat sementara.¹⁸

Namun demikian dalam perjalanannya, GATT 1947 belum dapat memberikan kepuasan bagi negara-negara anggota karena GATT hanyalah merupakan sekumpulan aturan sehingga bila terjadi sengketa antar anggota tidak dapat diselesaikan karena GATT tidak memiliki badan penyelesaian sengketa.

Adapun yang menjadi keluhan mengenai kelemahan sistem penyelesaian sengketa dalam GATT tersebut antara lain:

1. Prosedur dalam mekanisme penyelesaian sengketa dianggap memakan waktu terlalu banyak. Salah satu hal yang menjadi penyebabnya adalah lamanya waktu yang diperlukan untuk menyusun panel. Selain itu, adanya berbagai perjanjian khusus yang walaupun diadministrasikan oleh GATT,

¹⁷<http://ditjenkpi.depdag.go.id/index>. *Kewajiban Negara Anggota Sebagai Anggota WTO*, Diakses pada tanggal 17 Desember 2007.

¹⁸ Kertas Kerja No.1 tahun 2005, Institute for Global Justice, hal., 12.

akan tetapi merupakan perjanjian tersendiri dengan prosedur penyelesaian sengketa tersendiri¹⁹.

Kondisi hal tersebut di atas ternyata telah menimbulkan forum *shopping* dimana negara yang bersengketa dapat memilih untuk mengajukan penyelesaian sengketa pada berbagai forum. Sehingga dengan demikian, proses tersebut menimbulkan waktu yang terbuang untuk memperdebatkan prosedur yang akan digunakan²⁰.

2. Adanya perbedaan paham mengenai prosedur penyelesaian sengketa yang menerapkan prosedur yang terdapat dalam GATT atau prosedur yang berlaku dalam perjanjian khusus yang menimbulkan perdebatan mengenai substansi tentang prosedur²¹.
3. Seringkali timbul kesulitan untuk mencari anggota panel yang tepat untuk suatu kasus yang timbul. Hal ini mengingat bahwa belum adanya pemahaman yang merata mengenai isu-isu dalam dunia perdagangan internasional²².
4. Lambatnya keputusan dari laporan panel yang diserahkan kepada *council* yang bertindak atas nama *Contracting Parties*²³.
5. Pihak yang kalah dalam sengketa dapat mencegah diterimanya laporan kepada *council* karena adanya aturan bahwa keputusan dalam *council* yang diambil dengan cara konsensus juga melibatkan negara yang bersengketa dalam proses pengambilan keputusan mengenai kasus yang sedang dibahas²⁴.

¹⁹ John H. Jackson, *Restructuring the GATT System*, (London: The Royal Institute of International Affairs, 1990).

²⁰ *Ibid.*,

²¹ Michael J. Trebilcock and Robert Howse, *The Regulations of International Trade*, (USA: Routledge, 1999).

²² *Ibid.*,

²³ Robert E. Hudec, *The New WTO Disputes Settlement Procedure: An Overview of The First Three Years*, *Minnesota Journal of Global Trade*, 1999.

²⁴ Biasa juga dikenal dengan istilah *negative consensus*.

6. Adanya panelis yang dalam laporannya mengemukakan pandangannya secara tidak jelas sehingga menimbulkan keputusan yang tidak berlandaskan pada argumentasi hukum yang kuat²⁵.
7. Adanya tekanan yang tidak wajar dari suatu negara terhadap para panelis²⁶. Hal ini terjadi mengingat adanya posisi yang tidak seimbang antara negara anggota WTO itu sendiri

Selain itu, kemampuan sistem penyelesaian sengketa berdasarkan GATT dianggap tidak efektif. Hal ini disebabkan karena sistem penyelesaian sengketa berdasarkan GATT lebih menitik beratkan pada proses-proses diplomatik dan prosedur penyelesaian sengketa yang berdasarkan kekuasaan (*power based procedur*). Selanjutnya dikatakan bahwa peraturan-peraturan yang terdapat dalam GATT membuka kemungkinan bagi pihak yang kalah untuk menolak klaim-klaim yang diajukan tanpa adanya suatu konsekuensi tertentu²⁷.

Berikut ini sebagai contoh kasus yang pernah terjadi dimana prosedur penyelesaian sengketa berdasarkan GATT mengandung kelemahan-kelemahan dimana para pihak yang bersengketa selalu dapat menunda-nunda proses pengambilan penyelidikan oleh panel atau pengambilan keputusan oleh *contracting parties*.

Salah satu contoh yang jelas adalah kasus antara MEE vs Amerika Serikat dalam perkara *Domestic International Soles Corporation (DISC)*²⁸ tahun 1973. Sebagai penggugat, Amerika Serikat meminta panel untuk menetapkan bahwa suatu prinsip dalam hukum pajak Eropa memberikan dampak subsidi ekspor sehingga bertentangan dengan pasal XVI GATT. Amerika Serikat mengakui bahwa gugatan yang diajukannya tidak realistik karena tidak semua negara pun akan membiarkan struktur perpajakannya didikte oleh suatu ketentuan dalam perjanjian internasional

²⁵ Robert E. Hudec, *op.cit.*,

²⁶ *Ibid.*,

²⁷ David Palmeter and Petros C. Mavroidis, *op.cit.*, hal. 7.

²⁸ <http://www.wto.org>, Cases on WTO.

yang mengatur kebijakan perdagangan. Amerika Serikat mengajukan gugatan tersebut dalam rangka menguatkan pendapatnya dalam menghadapi gugatan sebelumnya yang diajukan MEE. Dalam gugatannya MEE menuduh peraturan DISC Amerika Serikat melanggar ketentuan Pasal XVI GATT. Amerika Serikat sendiri mengakui bahwa DISC, sekali pun merupakan subsidi ekspor terselubung, lebih banyak mencontoh perundang-undangan pajak Eropa yang memberikan dampak subsidi terselubung. Dalam perkara DISC ini Amerika Serikat sengaja menghubungkan satu persoalan dengan persoalan lain karena menyadari bahwa gugatan MEE tidak akan diproses tanpa menyertakan gugat balik dari Amerika Serikat. Putusan Panel baru keluar tiga tahun kemudian yaitu pada tahun 1976 dan isinya menyatakan bahwa baik DISC mau pun perundang-undangan perpajakan Eropa sama-sama melanggar Pasal XVI GATT. Dalam hal ini, MEE tidak bersedia menerima kesimpulan Panel tersebut sehingga akibatnya seluruh temuan Panel harus ditinjau kembali sebelum diterima atau ditindaklanjuti oleh *contracting parties*. Rekomendasi Panel tersebut terus berada dalam agenda *council* selama enam pertemuan antara tahun 1976-1978. *Council* akhirnya memutuskan akan menanggukuhkan persoalan tersebut sampai pertemuan berikutnya. Namun demikian, ternyata masalah ini tidak pernah diangkat kembali ke permukaan²⁹.

Dari pengalaman tersebut maka pada perundingan akhir Uruguay Round pada tahun 1994, para Menteri Perdagangan anggota GATT bersepakat untuk mendirikan suatu organisasi yang kuat yaitu WTO, yang berdiri secara resmi pada tanggal 1 Januari 1995³⁰. Dengan adanya kesepakatan Uruguay Round tersebut pada tanggal 15 April 1994 di Marrakesh, Maroko maka dimulailah babak baru dalam hubungan perdagangan internasional, dengan demikian diharapkan agar perdagangan dunia yang bebas, adil dan terbuka dapat tercapai³¹.

²⁹ Hatta, *Perdagangan Internasional dalam Sistem GATT dan WTO: Aspek-aspek Hukum dan Non Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2006), hal. 116.

³⁰ Thomas J. Dillon Jr, *The World Trade Organization: A New Legal Order For World Trade?*, (University of Michigan Law School, 1995).

³¹ BM Kuntjoro Jakti, *Pengkajian Hukum Tentang Masalah Penyelesaian Sengketa Dagang Dalam WTO*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1998), hal., 13

Selain itu juga dengan disepakatinya kerjasama WTO dengan organisasi internasional lainnya seperti International Monetary Fund (untuk selanjutnya disingkat dengan IMF) dan World Bank, sistem penyelesaian sengketa secara terpadu dan yang dilakukan secara reguler diharapkan dapat menjadi suatu standar mekanisme sebagai sarana tinjauan kebijaksanaan perdagangan dalam rangka meningkatkan transparansi³².

Sehingga dengan demikian, untuk pertama kalinya dalam perkembangan sistem perdagangan multilateral, negara-negara telah berhasil menciptakan satu kesatuan sistem penyelesaian sengketa (*overall unified dispute settlement*) yang mencakup semua bidang perjanjian WTO. Dengan sistem yang menyatu ini tidak ada lagi sistem penyelesaian sengketa sendiri-sendiri yang diatur oleh masing-masing bidang perjanjian³³.

Di samping itu terhadap aturan dan prosedur penyelesaian sengketa telah dilakukan penyempurnaan sehingga pelaksanaannya diharapkan dapat lebih efektif dibandingkan dengan sistem dalam GATT 1947. Adanya perubahan sistem ini dilatarbelakangi oleh kesadaran bahwa terciptanya penyelesaian sengketa yang lebih efektif sangatlah penting bagi berfungsinya sistem perdagangan multilateral secara baik, lancar dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dunia secara merata³⁴.

Hal ini seperti yang diungkapkan dalam pertemuan tingkat menteri perdagangan delapan bulan sebelum berdirinya WTO, bertemu di Marrakesh pada 15 April 1994 dalam rangka mengadopsi Marrakesh Declaration, yaitu³⁵:

"salute the historic achievement represented by the conclusion of the [Uruguay] Round, which they believe will strengthen the world economy and lead to more trade, investment, employment and income growth throughout the world".

³² *Ibid.*,

³³ Michael J. Trebilcock and Robert Howse, *op.cit.*,

³⁴ Chan Kar Keung, *The Reform of The WTO Disputes Settlement Mechanism and the Participation of China*. (Journal of Chinese and Comparative Law, Sweet & Maxwell Asia, 2004).

³⁵ *Ibid.*,

Disisi lain, WTO sebagai suatu lembaga perdagangan multilateral yang permanen maka peranan WTO akan lebih kuat daripada GATT selama ini. Hal ini tercermin dari struktur organisasi yang melibatkan negara anggotanya sampai pada tingkat Menteri. Adapun struktur organisasi WTO, terdiri dari³⁶:

- a. *Ministerial Conference* (Konferensi Tingkat Menteri), yang merupakan forum pengambilan keputusan tertinggi. Forum ini secara rutin mengadakan pertemuan setiap dua tahun.
- b. *General Council* (Dewan Umum), badan ini berada di bawah *Ministerial Conference* yang bertugas sebagai pelaksana harian, terdiri dari para wakil negara anggota dan mengadakan pertemuan sesuai dengan kebutuhan baik untuk kegiatan di bawah *Multilateral Trade Agreements* maupun *Plurilateral Trade Agreements*.
- c. *Council for Trade in Goods* (Dewan Perdagangan Barang), badan di bawah *General Council* yang bertugas memantau pelaksanaan persetujuan yang dicapai di bidang perdagangan barang.
- d. *Council for Trade in Service* (Dewan Perdagangan Jasa), badan di bawah *General Council* yang bertugas memantau pelaksanaan persetujuan yang dicapai di bidang perdagangan jasa.
- e. *Council for Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (Dewan untuk Aspek Dagang yang terkait dengan Hak Kekayaan Intelektual). Badan yang berada di bawah *General Council* ini bertugas memantau pelaksanaan persetujuan di bidang perdagangan Hak Atas Kekayaan Intelektual.
- f. *Dispute Settlement Body* (Badan Penyelesaian Sengketa), badan ini berada di bawah *Ministerial Conference* yang menyelenggarakan forum penyelesaian sengketa perdagangan yang timbul diantara negara anggota.
- g. *Trade Policy Review Body* (Badan Peninjau Kebijakan Perdagangan), badan ini berada di bawah *Ministerial Conference* yang bertugas menyelenggarakan mekanisme pemantauan kebijakan di bidang perdagangan.

³⁶ Agreement Establishing The World Trade Organization, pasal 4.

Dengan demikian, peranan WTO sebagai suatu organisasi perdagangan multilateral, yaitu³⁷ :

- a. Mengadminstrasikan berbagai persetujuan yang dihasilkan Uruguay Round di bidang barang dan jasa, baik multilateral maupun plurilateral serta mengawasi pelaksanaan komitmen akses pasar di bidang tarif maupun non tarif.
- b. Mengawasi praktek-praktek perdagangan internasional dengan secara reguler meninjau kebijaksanaan perdagangan negara anggotanya dan melalui rosedur notifikasi.
- c. Sebagai forum dalam penyelesaian sengketa dan menyediakan mekanisme konsiliasi guna mengatasi sengketa perdagangan yang timbul.
- d. Menyediakan bantuan teknis yang diperlukan bagi anggotanya, termasuk bagi negara-negara berkembang dalam melaksanakan Putaran Uruguay.
- e. Sebagai forum bagi negara anggotanya untuk terus menerus melakukan perundingan pertukaran konsesi di bidang perdagangan guna mengurangi hambatan perdagangan dunia.

Adapun sistem penyelesaian sengketa yang terdapat di WTO merupakan elemen pokok dalam menjamin keamanan dan kepastian terhadap perdagangan multilateral. Mekanisme penyelesaian persengketaan WTO sangat penting dalam rangka penerapan disiplin dan fungsi WTO secara efektif³⁸.

Perkembangan sistem penyelesaian sengketa WTO ini adalah sebuah tuntutan penyesuaian yang cukup luas dari sistem GATT yang memerlukan perubahan yang cukup luas dalam menangani perluasan kegiatan perdagangan dunia. Dalam evolusinya, sistem penyelesaian sengketa yang dikembangkan oleh GATT semakin dipusatkan pada perbaikan-perbaikan konkret yang dapat dilakukan dan dianggap perlu serta dimungkinkan untuk diterapkan. Dengan

³⁷ *Ibid.*, pasal 3

³⁸ *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)*, pasal 3 ayat 3 yang juga merupakan pasal XXIII GATT Agreement.

perbaikan itu maka sistem penyelesaian sengketa menjadi cukup lengkap dari segi prosedural maupun dari segi kelembagaan³⁹.

Adapun perkembangan yang menyangkut perbaikan dan penyempurnaan atas sistem penyelesaian sengketa yang terdapat dalam GATT telah semakin meningkat dan menjadi agenda pada Uruguay Round. Pada tahun 1986 yang merupakan salah satu putaran Uruguay Round, tepatnya di Punta del Este, pada pertemuan tingkat menteri telah dideklarasikan dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa, bahwa⁴⁰:

"In order to ensure prompt and effective resolution of disputes to the benefit of all contracting parties, negotiations shall aim to improve and strengthen the rules and the procedures of the disputes settlement process, while recognizing the contribution that would be made by more effective and enforceable GATT rules and disciplines. Negotiations shall include the development of adequate arrangement for overseeing and monitoring of the procedures that would facilitate compliance with adopted recommendations".⁴¹

Adapun substansi pokok yang menyangkut perbaikan dan penyempurnaan tersebut di atas adalah tersebut di bawah ini:

- a. Adanya penggunaan panel untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi. Hal ini berarti telah terjadi "pengukuhan" prosedur yang sifatnya lebih yuridis dalam sistem penyelesaian sengketa dengan adanya penerapan ketentuan dalam sengketa yang menggunakan *third party adjudication* dengan menggunakan *panels of independent expert*. Hal ini berbeda dengan instrumen yang digunakan dalam GATT sebelumnya bahwa proses tersebut lebih mengandung proses politis karena hanya melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan atas sengketa yang terjadi dalam penyelesaian atas tiap sengketa yang ada⁴².

³⁹ Azar M. Khansari, *Searching For The Perfect Solution: International Dispute Resolution And The New World Trade Organization*, (Hastings College of The Law, Hastings International and Comparative Law Review, 1996).

⁴⁰ Peter Van den Bossche, *op.cit.*, hal. 180.

⁴¹ Punta del Este Ministerial Declaration on the Uruguay Round , 20 September 1986, BISD 33S/25.

⁴² Hatta, *op.cit.*, hal. 85

- b. Sejak tahun 1962, dengan hasil dari kasus yang diajukan kepada GATT oleh pemerintah Uruguay dengan laporan GATT, yaitu Uruguay's Recourse to Article XXIII, maka GATT semakin mengarahkan perhatiannya kepada masalah *violation complaints* dan *breaches of obligations*. Sehingga dengan demikian, adanya pembatasan, secara bertahap, melalui proses penyelesaian sengketa, dari jenis-jenis keluhan dalam bentuk *non-violation complaints* yang rumusannya terlalu samar-samar dan umum mengenai kerugian atas dampak tindakan subsidi produksi yang diterapkan oleh suatu negara⁴³.
- c. Peningkatan kadar yuridis dari GATT's diplomat's jurisprudence dan "de-politisasi" dari prosedur panel antara lain dengan menggunakan temuan dari hasil panel sebelumnya, yang semakin mendekati *case law* dan penggunaan *precedence* walaupun belum sepenuhnya, dengan pengembangan hak untuk meminta dibentuknya panel, penggunaan metode *customary law* dalam *treaty interpretation*, peningkatan penggunaan ahli hukum dalam panel, dari semakin mengembangnya penerimaan adopsi laporan panel secara otomatis.⁴⁴
- d. Adanya kejelasan waktu dalam setiap tahap proses penyelesaian sengketa⁴⁵.
- e. Adanya kemungkinan untuk dibuatnya *appellate review* terhadap suatu *panel report*⁴⁶.

Selain itu, mengingat adanya kelemahan yang terdapat dalam sistem penyelesaian sengketa yang terdapat dalam GATT, WTO berusaha untuk merancang suatu sistem penyelesaian sengketa yang baru. Suatu sistem yang memperkenalkan sistem sanksi atas keberatan-keberatan yang diajukan oleh tiap

⁴³ *Ibid.*,

⁴⁴ *Ibid.*,

⁴⁵ John H. Jackson et.all, *op.cit.*, 332-333.

⁴⁶ Peter Van den Bossche, *op.cit.*,

negara-negara anggota. Karakteristik lainnya adalah bahwa sistem penyelesaian sengketa WTO berdasarkan atas hukum (*rule based system*) dan adanya suatu proses yang dilegalisasikan⁴⁷. Oleh karena itu, hal ini dapat dikatakan bahwa sistem penyelesaian sengketa WTO memberikan suatu landasan yang lebih baik dibandingkan dengan sistem penyelesaian sengketa yang terdapat dalam GATT⁴⁸.

Sehingga dengan demikian, hal-hal tersebut di atas secara progresif merupakan tahap penting dalam memperkuat sistem penyelesaian sengketa seperti yang diterapkan oleh WTO melalui badannya yaitu Disputes Settlement Body (dan untuk selanjutnya disingkat dengan DSB) saat ini. Negara-negara anggota menaruh kepercayaan yang sangat besar pada sistem penyelesaian sengketa WTO terutama negara-negara yang tergolong dengan negara berkembang⁴⁹.

Hal ini terbukti dari perjalanan organisasi ini selama tujuh tahun sejak berdirinya yang telah menerima dan menyelesaikan lebih dari 250 kasus. Sebagian besar kasus yang diajukan dapat diselesaikan tanpa harus menempuh seluruh tahapan proses penyelesaian sengketa. Dalam hampir semua kasus yang diajukan ke DSB, negara responden telah dapat melaksanakan rekomendasi DSB tanpa harus dilakukan tindak lanjut berupa tindakan pemaksaan (*enforcement measures*).⁵⁰

Keberhasilan untuk menciptakan rezim multilateral di bidang perdagangan dinilai sebagai suatu hasil pencapaian yang besar. Sehingga menjadi suatu kondisi yang wajar apabila negara peserta menaruh harapan yang besar pada sistem yang baru ini. Namun demikian, penerapan sistem ini ternyata menimbulkan keluhan dari berbagai pihak terutama negara berkembang.⁵¹

⁴⁷ John Shijian Mo, *Settlement of Trade Disputes Between Mainland China and The Separate Customs Territory of Taiwan within the WTO*, Chinese Journal of International Law, 2003.

⁴⁸ *Ibid.*,

⁴⁹ Robert E. Hudec, *The new WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of The First Three Years*, Minnesota Journal of Global Trade, 1999.

⁵⁰ Hatta, *op.cit.*, 86.

⁵¹ Adolf Warouw, *op.cit.*,

Merujuk pada bagian pembukaan dari WTO Agreement, telah ditegaskan bahwa:

" Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development, Recognizing further that there is need for positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least developed among them, secure a share in the growth in international trade commensurate with the needs of their economic development,..."⁵²

Berdasarkan hal tersebut di atas telah ditegaskan bahwa yang menjadi tujuan penting keberadaan WTO adalah dalam rangka menciptakan standar hidup yang layak, adanya hasil yang dicapai atas tiap pekerjaan yang dilakukan, adanya pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan efektifitas atas permintaan, ekspansi atas hasil-hasil produksi perdagangan, baik perdagangan barang maupun jasa, serta perlindungan atas lingkungan dunia. Selain itu, dalam rangka pengurangan tarif dan hambatan lainnya dalam perdagangan dunia dan untuk mengurangi diskriminasi karena adanya perbedaan kemampuan antara masing-masing negara⁵³.

Selain itu juga, telah dijelaskan dalam bagian pembukaan bahwa dalam rangka mencapai tujuan tersebut di atas, WTO wajib mengambil langkah-langkah yang dianggap perlu dalam rangka menjaga suatu kondisi yang baik atas tiap kebutuhan yang diperlukan bagi negara berkembang. Dalam bagian ini sangat ditekankan pentingnya pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan terintegrasinya negara berkembang, dan khususnya bagi negara yang dikategorikan sebagai negara terbelakang dalam sistem perdagangan dunia saat

⁵² Bagian Pembukaan dari WTO Agreement.

⁵³ Raj Bhala, *International Trade Law: Interdisciplinary Theory and Practice*, (New York: Matthew Bender & Company, 2008), hal. 37.

ini. Kedua aspek tersebut di atas tidak menjadi suatu hal yang dianggap perlu dalam GATT 1947.⁵⁴

Hal ini telah ditegaskan dalam pernyataan *appellate-body* dalam kasus *US – Shrimp*⁵⁵:

"The language of the Preamble of the WTO Agreement demonstrates recognition by WTO negotiators that optimal use of the world's resources should be made in accordance with the objective of sustainable development. As this preambular language reflects the intentions of negotiators of the WTO Agreement, we believe it must add colour, texture and shading to our interpretation of the agreements annexed to the WTO Agreement, in this case, the GATT 1994. We have already observed that Article XX(g) of the GATT 1994 is appropriately read with the perspective embodied in the above preamble".

Seperti yang telah disebutkan di atas, WTO adalah organisasi penting dalam rangka mengadministrasikan berbagai peraturan dalam bidang perdagangan internasional. WTO juga sebagai badan yang memantau secara langsung perjanjian-perjanjian dalam bidang perdagangan diantara negara-negara anggotanya. Hal ini menjadi penting dalam rangka memastikan bahwa perdagangan internasional berjalan dengan semestinya berdasarkan perjanjian yang telah disepakati bersama. Selain itu, WTO juga dianggap sebagai forum dalam rangka penyelesaian sengketa perdagangan yang terjadi diantara sesama negara-negara anggotanya⁵⁶.

Dalam rangka untuk menjamin bahwa segala peraturan yang ada dapat berjalan secara efektif, maka keberlangsungan mekanisme penyelesaian sengketa dalam WTO adalah menjadi suatu keharusan tersendiri. Hal ini tidak hanya untuk memberikan jaminan tercapainya penyelesaian sengketa yang efektif, tetapi juga dalam rangka membuktikan kualitas dari adanya suatu perdagangan internasional, dimana setiap negara-negara anggotanya mematuhi dan melaksanakan setiap perjanjian yang disepakati bersama dalam bidang perdagangan internasional. Oleh

⁵⁴ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, Dispute Settlement Training Course Modules, 3.1 overview, Diakses pada tanggal 2 Maret 2009, hal. 7.

⁵⁵ Appellate Body Report, United States – Shrimp, parag. 13.

⁵⁶ Agreement Establishing The World Trade Organization, pasal 4.

karena itu, sistem penyelesaian sengketa WTO harus memberikan kedudukan perlindungan yang seimbang untuk semua negara-negara anggotanya.⁵⁷

Selain itu dikatakan bahwa yang menjadi tujuan dari sistem penyelesaian sengketa WTO adalah untuk memastikan bahwa sistem perdagangan multilateral adalah suatu sistem yang diakui dan dapat diprediksi. Oleh karena itu, dalam rangka mencapai tujuan ini, sistem penyelesaian sengketa harus dapat menyelesaikan setiap sengketa yang diajukan secara adil dan dilaksanakan tanpa adanya pihak yang diutamakan. Dalam teorinya, sistem penyelesaian sengketa WTO adalah berdasarkan atas hukum, hal ini dapat menjadi suatu jaminan bahwa setiap keputusan yang dihasilkan dapat didasarkan atas hukum dan sesuai dengan klaim yang diajukan, tanpa adanya kepentingan-kepentingan ekonomi dan kekuatan politik yang dapat menekan salah satu pihak yang bersengketa.

Kemudian, hal lain yang menjadi sangat penting adalah bagaimana sistem penyelesaian sengketa WTO dapat berjalan dengan baik sesuai dengan fungsinya, terutama dalam kaitannya dengan kepentingan-kepentingan negara berkembang, khususnya Indonesia. Dalam hal ini berusaha menekankan bahwa sistem penyelesaian sengketa WTO dapat dirasakan kebermanfaatannya tidak hanya bagi negara maju, tetapi juga negara berkembang khususnya Indonesia.

B. Pokok Permasalahan

Adapun dalam penelitian ini, yang akan menjadi pokok permasalahan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan khusus mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO yang bermanfaat bagi negara-negara berkembang?
2. Bagaimanakah seharusnya pengaturan khusus mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO dan manfaatnya bagi kepentingan nasional Indonesia ?

⁵⁷ Herlina, *Dispute Settlement Under The World Trade Organization: Inequality Protection Between Developed and Developing Countries*, (Depok: Voices Frim Asia: For a Just and Equitable World, 2007), hal. 672.

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang akan menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan khusus mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO yang bermanfaat bagi negara-negara berkembang.
2. Untuk mengetahui pengaturan khusus yang seharusnya mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO dan manfaatnya bagi kepentingan nasional Indonesia

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan sangat berguna baik untuk para praktisi maupun akademisi.

1. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat bermanfaat sebagai masukan bagi pembuat kebijaksanaan atau pembentuk hukum di bidang ekonomi dalam rangka penyempurnaan sistem yang baik dalam sengketa dagang internasional.

2. Kegunaan teoritis

Penelitian ini akan sangat bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum dan dapat digunakan sebagai data sekunder, khususnya bagi para akademisi yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan pembangunan ekonomi yang menyeimbangkan kepentingan negara maju dan negara berkembang.

E. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu metode penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum untuk memahami penerapan norma-norma hukum terhadap fakta-fakta yang tersaji yang dalam hal ini keberadaannya

untuk mengubah keadaan dan menawarkan penyelesaian yang berpotensi untuk menyelesaikan setiap masalah kemasyarakatan yang konkret⁵⁸.

Pilihan tersebut di atas penulis pilih dalam rangka memahami penerapan norma-norma hukum yang terdapat di dalam Disputes Settlement Understanding atau konvensi internasional lainnya dalam penyelesaian sengketa melalui forum WTO-DSB. Dalam penelitian ini juga penulis lengkapi dengan analisis terhadap sengketa yang melibatkan Indonesia dalam forum penyelesaian sengketa WTO baik sebagai *pihak complainant, respondent* maupun *third parties*.

Adapun penelitian yang dilakukan adalah doktrinal dengan optik preskriptif⁵⁹ yaitu penelitian untuk menemukan kaedah hukum secara hermeneutis, yaitu suatu kaedah yang akan menentukan apa yang menjadi kewajiban dan hak yuridis subyek hukum dalam situasi kemasyarakatan tertentu berdasarkan kerangka tatanan hukum yang berlaku dengan selalu mengacu kepada positivitas, koherensi, keadilan dan martabat manusia⁶⁰. Dalam istilah yang lain dapat juga dikatakan bahwa penelitian dengan optik preskriptif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu⁶¹. Adapun pemilihan tersebut dilakukan untuk mengetahui pengaturan yang seharusnya dimiliki dalam DSU yang bermanfaat bagi negara-negara berkembang, khususnya Indonesia.

2. Data Yang Digunakan

Sebagai suatu penelitian hukum normatif, penelitian ini mengacu pada analisis norma hukum, dalam arti *law as it is written in the books*⁶². Dengan demikian, objek yang dianalisis adalah norma hukum, yaitu mengkaji tentang Disputes Settlement Understanding yang mengatur tentang sistem penyelesaian

⁵⁸ Jonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hal. 162.

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 163.

⁶⁰ *Ibid.*,

⁶¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 10.

⁶² Ronald Dworkin, *Legal Research*, (Daedalus: Spring, 1973), hal. 250.

sengketa di WTO. Selain itu, penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yang dilakukan dalam rangka memperoleh data sekunder baik yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Dalam penelitian ini, maka akan diawali terlebih dahulu dengan melakukan inventarisasi perjanjian-perjanjian internasional dan putusan-putusan Dispute Settlement Body yang berkaitan dengan masalah tersebut di atas.

Setelah dilakukan pengkajian lebih dalam atas peraturan yang terkait tersebut di atas, maka perlu didukung dengan bahan hukum sekunder yang berupa tulisan para ahli dan bahan hukum tersier lainnya.

Data sekunder yang akan diteliti terdiri dari :

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, antara lain berupa perjanjian-perjanjian internasional yang berhubungan dengan masalah ekonomi dan perdagangan internasional termasuk didalamnya WTO Agreement, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), GATT, GATS dan perjanjian-perjanjian internasional lainnya.
2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer antara lain berupa tulisan atau pendapat pakar hukum mengenai masalah ekonomi dan perdagangan bebas terkait dengan penyelesaian sengketa dagang internasional.

Dalam mengumpulkan data yang digunakan untuk menyusun penelitian ini, penulis melakukan studi kepustakaan dengan membaca tulisan-tulisan yang berhubungan dengan topik yang dibahas yaitu tentang analisis sistem penyelesaian sengketa dagang internasional yang bermanfaat bagi negara-negara berkembang, khususnya Indonesia yang terdapat dalam buku-buku, tulisan-tulisan dalam jurnal internasional, surat kabar, majalah, makalah hasil seminar, dan artikel ilmiah. Data-data yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis dengan maksud memberikan gambaran yang komprehensif mengenai tema penelitian ini.

3. Metode Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis dengan pendekatan kualitatif, yaitu berusaha untuk menganalisis suatu data secara mendalam dan menyeluruh. Pilihan atas metode tersebut agar dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh dari fenomena hukum yang dikaji, sehingga gambaran yang dihasilkan tidak bias normatif dan juga tidak bias faktual⁶³. Sehingga dengan demikian penelitian ini akan mendapatkan jawaban dari permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

F. Tinjauan Pustaka

1. Landasan Teori

Adanya tuntutan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri yang tidak dapat dipenuhi karena adanya keterbatasan kemampuan baik dari segi sumber daya alam, modal, teknologi maupun sumber daya manusia menuntut tiap-tiap negara berhubungan dengan negara-negara lain dalam rangka pemenuhan kebutuhan dalam negeri dalam bentuk perdagangan lintas negara.

Perdagangan internasional memegang peranan penting dalam sejarah pembangunan negara-negara dunia ketiga⁶⁴. Sejak dekade lalu, ekspor komoditi primer di negara-negara Afrika, Asia, Timur Tengah, dan Amerika Latin, selalu merupakan bagian yang cukup besar dalam GNP masing-masing negara tersebut. Di beberapa negara kecil, sekitar 25-40 % dari GNP mereka berasal dari ekspor komoditi pertanian dan komoditi primer lainnya, seperti teh, kapas, coklat, gula, minyak kelapa dan tembaga. Khusus di negara-negara produsen minyak bumi di Teluk Persia, penjualan minyak sulingan dan minyak mentah ke seluruh dunia menghasilkan lebih dari 70 % pendapatan nasional mereka. Namun, tidak seperti negara-negara produsen minyak dan beberapa negara industri baru seperti Korea Selatan, Taiwan dan Singapura, sebagian besar negara berkembang harus menggantungkan diri kepada ekspor komoditi primer non minyak sebagai sumber pendapatan devisa. Karena pasar ekspor komoditi ini seringkali tidak stabil, maka

⁶³ *Ibid.*, hal. 32.

⁶⁴ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 15.

ketergantungan pada ekspor komoditi primer ini membawa resiko dan ketidakpastian yang cukup mengkhawatirkan.⁶⁵

Selain ketergantungan mereka terhadap ekspor, banyak negara berkembang menyandarkan diri, umumnya bahkan dalam arti yang lebih luas, pada impor bahan mentah, mesin, barang modal, barang setengah jadi, dan barang konsumsi untuk mendorong peningkatan industri dan memenuhi kebutuhan konsumsi rakyat mereka yang meningkat. Bagi sebagian negara berkembang bukan produsen minyak yang kaya, permintaan terhadap barang impor telah meningkat sampai melampaui kapasitas penghasilan dari ekspor. Hal ini menyebabkan defisit yang kronis pada posisi neraca pembayaran mereka terhadap negara-negara lain. Sementara defisit pada "perkiraan transaksi berjalan" (kelebihan pembayaran impor atas penerimaan ekspor barang dan jasa) sering lebih besar daripada yang dikompensasikan oleh surplus "perkiraan modal" pada tabel neraca pembayaran mereka (yaitu, penerimaan investasi dan pinjaman pemerintah dan swasta dari luar negeri melebihi pembayaran kembali pokok dan bunga pinjaman serta investasi sebelumnya), dalam tahun-tahun terakhir ini beban pelunasan pinjaman dan investasi internasional telah menjadi semakin gawat. Dengan demikian, defisit yang besar dalam perkiraan transaksi berjalan dan neraca modal di banyak negara sedang berkembang telah mengakibatkan deflasi yang pesat pada cadangan moneter internasional mereka yang pada gilirannya akan memperlambat pertumbuhan ekonomi⁶⁶.

Disisi lain, adanya interaksi yang terjadi antara negara-negara memungkinkan terjadinya sengketa-sengketa yang akan muncul dalam bidang perdagangan internasional yang melibatkan negara berkembang sebagai salah satu pihak didalamnya. Oleh karena itu, bagi negara berkembang, khususnya Indonesia, kebutuhan adanya suatu sistem penyelesaian sengketa yang efektif menjadi kebutuhan yang tidak dapat dihindari dalam rangka sebagai suatu

⁶⁵ Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga* (Alih Bahasa Burhanuddin Abdullah dan Harris Munandar), (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1994), hal. 3.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 3-4.

komponen kepastian hukum yang dapat memacu pertumbuhan ekonomi dalam negeri dan mendorong keseimbangan ekonomi antara negara maju dan negara berkembang.

Untuk menganalisis data yang dikumpulkan guna menjawab permasalahan tersebut di atas, penelitian ini akan menggunakan *theory of justice* yang diperkenalkan oleh Aristoteles mengenai pengertian dari keadilan. Menurut teori ini, *theory of justice* terdiri dari *distributive justice* dan *corrective justice*⁶⁷.

Pada dasarnya *distributive justice* adalah adanya pembagian yang merata pada setiap masing-masing orang. Dalam *Nicomachean Ethics*, Aristoteles mengungkapkan bahwa pendistribusian tersebut dikaitkan dengan hak yang dimiliki yang disesuaikan dengan klaimnya masing-masing berdasarkan atas kebutuhan atau moral yang baik⁶⁸. Selanjutnya dikatakan oleh Aristoteles bahwa *distributive justice* ini adalah kebajikan terbesar yang dimiliki manusia⁶⁹. Dalam hal ini yang perlu ditegaskan adalah bahwa *distributive justice* pemberlakuannya dapat diterapkan secara global, tidak hanya bersifat domestik saja (satu negara)⁷⁰.

Sedangkan yang dimaksud dengan *corrective justice* adalah adanya suatu kewajiban atas suatu kompensasi yang standarnya ditetapkan berdasarkan atas hukum. Dalam hal ini, ditekankan adanya hubungan antara yang seharusnya dimiliki dalam rangka untuk memperbaiki atas suatu hak yang telah hilang akibat kerugian yang ditimbulkan oleh orang lain⁷¹.

Kemudian dikatakan bahwa standar tersebut diterapkan tanpa membedakan orang. Dalam hal ini ditekankan adanya perlakuan yang sama terhadap kesederajatan di hadapan hukum (*equality before the law*). Selanjutnya,

⁶⁷ M.D.A Freeman, *Lloyd's Introduction To Jurisprudence*, (London: Sweet & Maxwell Ltd, 2001), hal. 523.

⁶⁸ *Ibid.*,

⁶⁹ Hilde Bojer, *Distributional Justice: Theory and measurement*, (London: Routledge 11 New Fetter Lane, London EC4P 4EE, 2003), hal. 6.

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 8.

⁷¹ M.D.A Freeman, *op.cit.*, hal. 164.

diungkapkan bahwa Aritoteles melihatnya sebagai alat untuk meluruskan arah hukum yang telah salah sebagai akibat sifatnya yang umum. Hukum tampil dengan bahasa yang umum, padahal tidak seluruh hal yang bersifat konkret yang dapat dimasukkan ke dalam pengaturan yang bersifat umum itu tanpa risiko menimbulkan ketidakadilan⁷².

Selanjutnya, dalam rangka untuk memperbaiki atas suatu hak yang telah hilang akibat kerugian yang ditimbulkan oleh orang lain, dalam hal ini diperolehnya keuntungan-keuntungan yang diperoleh dengan cara tidak wajar sering dijumpai pada persaingan internasional dalam kaitannya dengan pangsa pasar sebagai hasil liberalisasi perdagangan. Salah satu contoh mekanisme penyelesaian sengketa perdagangan jenis ini adalah yang terdapat dalam lembaga panel di DSB, yang merupakan lembaga dalam rangka penerapan prinsip-prinsip *corrective justice* antar negara terhadap situasi-situasi dalam hal perolehan keuntungan dari satu negara atau perusahaan-perusahaan di satu negara dipertanyakan.⁷³

Sehingga dengan demikian, keberadaan sistem penyelesaian sengketa dagang internasional di bawah naungan WTO harus mampu membawa misi *theory of justice* di bidang perdagangan internasional sehingga mampu menciptakan keberuntungan bagi negara berkembang, khususnya Indonesia, yang selama ini posisinya selalu dipinggirkan dibawah tekanan negara-negara maju.

Menurut Burg, terdapat tiga unsur yang harus dikembangkan dalam sistem hukum agar berperan dalam pembangunan ekonomi yaitu stabilitas (*stability*), prediktabilitas (*predictability*) dan keadilan (*fairness*)⁷⁴. Hal ini sesuai dengan

⁷² Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum* (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis, (Jakarta: Chandra Pratama, 1996), hal. 270.

⁷³ Agus Brotosusilo, *Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional: Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping Dan Safeguard*, (Ringkasan Disertasi Pada Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hal. 6.

⁷⁴ Elliot M. Burg, *Law and Development: A Review of the Literature & a Critique of "Scholars in Self-Estrangement"* 25 Am. Jurnal Comparative Law, hal. 507.

pendapat D.J. Hart⁷⁵. Konsep yang dikemukakan oleh Burg tersebut di atas adalah bagaimana melihat kualitas hukum yang diperlukan dalam rangka pembangunan ekonomi suatu negara, khususnya negara berkembang. Adapun konsep yang dikemukakan oleh Burg tersebut dilatar belakangi oleh pendapat Max Weber yang lebih beraliran sosiologis, dengan melihat pola pembangunan ekonomi di dunia barat. Menurut Weber, bahwa kemajuan ekonomi yang terjadi di dunia barat saat itu merupakan suatu akibat atas adanya formulasi dan penguatan atas norma-norma yang ditunjukkan oleh hukum yang merupakan aspek yang sangat penting dalam perkembangan ekonomi di Eropa pada saat itu⁷⁶. Dalam hal ini, menurut penulis bagaimana melihat hukum atas perannya yang diberikan dalam pembangunan ekonomi suatu bangsa dan negara.

Selain itu, Adolf Warouw menyatakan bahwa sistem perdagangan multilateral sebagaimana yang berlaku dewasa ini berorientasi pada *rules* sebagaimana tertuang dalam sekumpulan besar perjanjian-perjanjian WTO. Sistem ini merupakan pilihan yang memang harus diambil jika masing-masing negara khususnya negara berkembang menginginkan terciptanya hubungan perdagangan antar bangsa yang lebih tertib dan lebih menjamin stabilitas dan prediktabilitas serta secara khusus dapat lebih menjamin kepentingan negara lemah atau negara berkembang. Selain itu, WTO sebagai *successor* dari GATT mewakili suatu tata perdagangan multilateral yang baru. Uruguay Round tidak saja menghasilkan *institutional reform* dengan pembentukan WTO sebagai sebuah organisasi baru yang memiliki *legal personality* dan status hukum yang jelas tetapi juga melahirkan berbagai kesepakatan yang menjangkau bidang-bidang di luar perdagangan barang atau produk seperti perdagangan jasa dan hak milik intelektual⁷⁷.

⁷⁵ D.J. Hart, "The Role of Law in Economic Development", Journal of International Law and Policy, Vol.9, (1980), hal. 400-402.

⁷⁶ Leonard J. Theberge, *Law and Economic Development*, Journal of International Law and Policy, vol 9:231, 1980, hal. 232.

⁷⁷ Adolf Warouw, *op.cit.*, hal 229-230.

Keberhasilan untuk membentuk organisasi baru WTO dinilai sebagai suatu hasil pencapaian yang paling signifikan dan merupakan perubahan yang mendasar dalam kelembagaan ekonomi internasional. Namun aturan-aturan substantif yang telah "disepakati" bersama itu memiliki banyak kekurangan dan ketidakseimbangan terutama dilihat dari kepentingan negara berkembang. Implementasi aturan-aturan lebih banyak menguntungkan negara maju sementara negara berkembang tidak memiliki kemampuan untuk melaksanakan aturan-aturan tersebut. Koneksi-koneksi yang diberikan tidak sepadan dengan ekspektasi perolehan manfaat atas keikutsertaan mereka dalam rezim multilateral ini. Keadaan ini mempengaruhi sikap negara berkembang terhadap implementasi dan efektifitas aturan-aturan WTO. Putaran perundingan multilateral sekarang ini perlu mengupayakan koreksi atas *legitimacy gap* ini untuk menjamin perolehan manfaat yang adil dari sistem perdagangan multilateral⁷⁸.

Dalam penelitian ini, penulis akan mencoba menjelaskan mengenai analisis sistem penyelesaian sengketa dalam WTO dikaitkan dengan manfaatnya terhadap negara-negara berkembang, khususnya Indonesia. Selain itu, dikaitkan juga dengan upaya-upaya yang dilakukan oleh dunia internasional dalam mengatasi sengketa-sengketa yang terjadi dalam kaitannya dengan peran DSB sebagai perangkat hukum internasional dalam mengatasi sengketa dagang internasional terutama menciptakan sistem penyelesaian sengketa yang bermanfaat bagi negara berkembang.

Jika dikaitkan dengan konsep yang dikemukakan oleh Burges, maka dalam penelitian ini, penulis akan mencoba menjelaskan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, *stability*. Peranan WTO yang dikuasakan melalui hukum pada dasarnya dalam menjaga keseimbangan untuk mencapai suatu tujuan. Keseimbangan ini meliputi kepentingan individu, kelompok dan kepentingan umum yang dikaitkan dengan tantangan yang sedang dihadapi baik dalam negeri negara anggota WTO maupun dalam dunia internasional⁷⁹. Dalam penelitian ini,

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Hal ini sesuai dengan konsep *distributive of justice*.

penulis akan mencoba melihat apakah melalui sistem penyelesaian sengketa yang dibuat berdasarkan perjanjian-perjanjian dan kebijakan berdasarkan kesepakatan para anggotanya dapat bermanfaat diantara negara-negara anggotanya yang berkeinginan untuk mencapai keadilan melalui sistem penyelesaian sengketa WTO, terutama bagi negara-negara berkembang dan khususnya bagi Indonesia.

Kedua, *predictability*, yaitu agar hukum dapat berjalan efektif harus dapat diprediksi dan memberikan jaminan dan kepastian hukum dalam memberikan proyeksi depan. Dengan adanya prediksi, maka masyarakat atau negara-negara yang bersengketa memiliki pedoman atas tindakan-tindakan yang akan dilakukan dalam hubungannya dengan manusia lainnya dan memiliki kepastian bagaimana pihak lain akan bertindak. Selain itu, hukum harus memiliki kemampuan prosedural dalam penyelesaian sengketa termasuk didalamnya bagaimana hukum mampu sebagai penyeimbang dan mengakomodasikan semua kepentingan yang ada didalamnya⁸⁰. Dalam hal ini, penulis akan mencoba melihat bagaimana sistem penyelesaian sengketa WTO memiliki kemampuan untuk dapat diprediksi dan memberikan jaminan serta kepastian hukum dalam memberikan proyeksi penyelesaian sengketa dagang internasional ke depan terutama yang dapat bermanfaat bagi negara-negara berkembang. Secara teoritis, diharapkan sistem penyelesaian sengketa WTO memiliki kemampuan prosedur yang harus disusun secara efektif dan efisien.

Ketiga, *fairness*. Hukum merupakan suatu sarana untuk memfasilitasi proses penyelesaian sengketa yang terjadi dengan tujuan terciptanya keadilan bagi masyarakat dan mencegah terjadinya praktek-raktek yang tidak adil dan diskriminatif. Hukum harus dapat mengakomodasi keseimbangan, pengertian dan status yang jelas bagi kepentingan individu atau kelompok dalam masyarakat. Aspek *fairness* (keadilan) seperti *due-process of law*, persamaan perlakuan dan standar tingkah laku WTO telah ditekankan sebagai kebutuhan untuk menjaga hubungan antara negara-negara anggota WTO. Tidak adanya standar keadilan, dikatakan sebagai masalah paling besar yang dihadapi oleh negara berkembang

⁸⁰ Elliot M. Burg, *op.cit.*, hal. 508.

ketika mereka harus berhadapan dengan negara maju di forum penyelesaian sengketa WTO⁸¹.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, penulis akan mencoba menjelaskan apakah sistem penyelesaian sengketa WTO mampu memberikan dan memfasilitasi proses penyelesaian sengketa yang terjadi diantara negara-negara anggotanya dengan terwujudnya keadilan bagi para pihak yang mengajukan penyelesaian sengketa, terutama bagi negara berkembang dan khususnya Indonesia dengan mencegah terjadinya praktek-praktek yang tidak adil dan administratif.

Dengan demikian, melihat apakah setiap keputusan WTO merupakan hukum yang berlaku bagi negara anggotanya. Termasuk upaya-upaya organisasi ini melalui DSB dalam setiap penyelesaian sengketa yang diajukan kepadanya dan para pihak yang terlibat diharapkan dapat mematuhi.

2. Definisi Operasional

Untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah-istilah yang dipakai dalam pengkajian ini, maka uraian berikut yang akan menerangkan definisi operasional dari istilah-istilah berikut.

1. Perdagangan internasional pada intinya adalah pertukaran seluruh barang dan jasa yang bersifat lintas negara, dalam hal ini perdagangan antar semua negara/bangsa.⁸²
2. Liberalisme adalah pandangan yang beranggapan bahwa untuk mencapai kemajuan ekonomi, negara sedapat mungkin tidak campur tangan dalam kehidupan ekonomi.⁸³
3. Liberalisasi adalah proses pengurangan atau penghapusan tarif dan berbagai bentuk dan jenis hambatan yang merintangangi arus perdagangan internasional, secara unilateral ataupun multilateral.⁸⁴

⁸¹ *Ibid.*, hal. 508-509.

⁸² Peter van den Bossehe, *op.cit.*, hal. 17.

⁸³ T. Keizerina Devi, *op.cit.*, hal. 27.

4. Globalisasi adalah⁸⁵:

"the closer integration of the countries and peoples of the world has been brought about by the enormous reduction of costs of transportation and communication, and the breaking down of artificial barriers to the flow of goods, capital, knowledge and (to a lesser extent) people across border"

5. Globalisasi ekonomi mengacu pada aliran barang, investasi, produksi yang melintasi batas-batas negara.⁸⁶
6. Negara maju yang dapat dicirikan sebagai negara yang memiliki modal besar dan menguasai teknologi, dimana penduduknya memiliki tingkat pendidikan dan tingkat kesejahteraan yang tinggi.⁸⁷
7. Negara berkembang dapat dikategorikan sebagai negara dengan standar hidup yang rendah, ditandai dengan pendapatan nasional per kapita yang rendah, distribusi pendapatan nasional yang tidak merata, tingkat kemiskinan yang tinggi, angka pendidikan dan kesehatan yang buruk dan saat ini yang menjadi tujuan negara berkembang terutama adalah pembangunan ekonomi atau pertumbuhan ekonomi.⁸⁸
8. Sengketa adalah permasalahan yang timbul dari ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Appendix I dari ketentuan dalam DSU.⁸⁹

G. Sistematika Laporan Penelitian

Hasil penelitian ini akan disusun mengikuti sistematika sebagai berikut:

Bab Kesatu sebagai pendahuluan akan menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, jenis penelitian, data yang digunakan dan metode analisis data, kerangka teori dan

⁸⁴ ELIPS, *Kamus Hukum Ekonomi ELIPS*, Edisi Pertama, cet. Ke-2, (Jakarta: Proyek ELIPS, Departemen Hukum dan Perundang-undangan, 1997), hal. 103.

⁸⁵ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 2.

⁸⁶ Michael P. Todaro, *op.cit.*, hal. 10.

⁸⁷ *Ibid.*,

⁸⁸ *Ibid.*,

⁸⁹ DSU, *op.cit.*, pasal 1

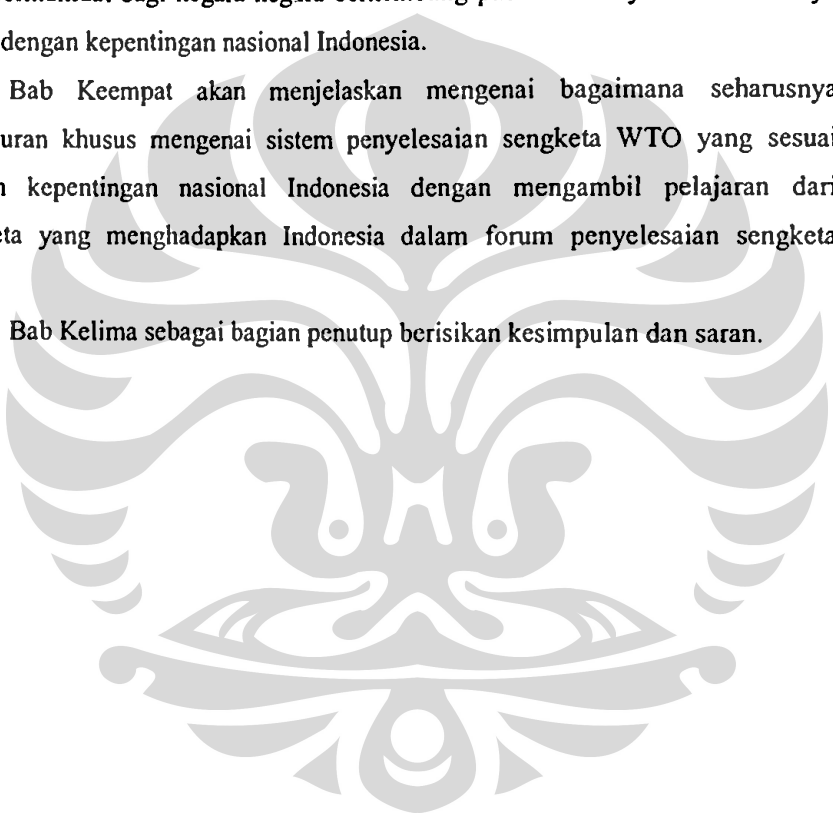
definisi operasional serta sistematika laporan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab Kedua akan menjelaskan mengenai pengaturan penyelesaian sengketa WTO yang diatur dalam DSU.

Bab Ketiga akan menjelaskan mengenai mengenai keberadaan WTO secara umum, sejarah dan latar belakangnya, termasuk didalamnya mengenai pengaturan khusus penyelesaian sengketa yang dianut dalam WTO Agreement yang bermanfaat bagi negara-negara berkembang pada umumnya dan khususnya sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia.

Bab Keempat akan menjelaskan mengenai bagaimana seharusnya pengaturan khusus mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO yang sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia dengan mengambil pelajaran dari sengketa yang menghadapkan Indonesia dalam forum penyelesaian sengketa WTO.

Bab Kelima sebagai bagian penutup berisikan kesimpulan dan saran.



BAB II
PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA DAGANG
INTERNASIONAL DALAM WORLD TRADE ORGANIZATION
(WTO)

A. Gambaran Umum Mengenai Sistem Penyelesaian Sengketa Dalam WTO

Sistem penyelesaian sengketa dalam WTO telah menjadi suatu alat yang dibutuhkan dalam menyelesaikan sengketa perdagangan internasional yang terjadi diantara sesama anggota WTO. Semenjak timbulnya masalah mengenai proses pelaksanaan keputusan atas sengketa yang terjadi berdasarkan pada sistem sebelumnya yaitu GATT⁹⁰, penyelesaian sengketa dalam WTO telah berkembang menjadi prosedur adjudikasi dan dalam perkembangannya telah mewujudkan sistem penyelesaian sengketa berdasarkan atas suatu sistem struktural yang baku, termasuk didalamnya prosedur-prosedur formal yang harus dipenuhi dan pelaksanaan atas tiap keputusan yang diambil. Sistem penyelesaian sengketa WTO berkembang sebagai wujud untuk mengakomodir kepentingan nasional masing-masing negara anggota dalam rangka terwujudnya kepentingan masyarakat internasional.⁹¹

Sistem penyelesaian sengketa WTO telah berkembang sebagai suatu alat yang baku dalam penyelesaian sengketa dagang internasional yang muncul⁹². Perkembangan yang cukup dramatik dalam dunia transaksi perdagangan internasional adalah dengan lebih diterapkan sistem alternatif penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*) dibandingkan sistem pengadilan yang

⁹⁰ HS Kartadjoemena, *GATT dan WTO: Sistem, Forum dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, (Jakarta: UI Press, 1996), hal., 93-94.

⁹¹ Lawrence LC Lee, *Legal Aspect of The WTO's Dispute Settlement Mechanism Applied To Towels Trade Disputes Between China and Taiwan*, (Depok: Voices From Asia: For a Just and Equitable World, 2007), hal. 687.

⁹² Untuk lebih memahami mengenai tujuan dan organ-organ yang terdapat di bawah WTO, lihat J. Waincymer, *Settlement of Disputes Within the World Trade Organization: A Guide to the Jurisprudence*, 24 World Econ. No.9, at 1247 (September 2001).

umumnya dikenal masyarakat selama beberapa tahun terakhir⁹³. Sistem penyelesaian sengketa seperti ini lebih dapat diterima dalam mencapai penyelesaian sengketa yang efektif dan mengurangi biaya yang dikeluarkan dibandingkan dengan sistem pengadilan pada umumnya dan secara langsung menolak diterapkannya sistem penyelesaian sengketa melalui pengadilan pada umumnya.⁹⁴

Perkembangan terakhir dari sistem penyelesaian sengketa dalam GATT adalah diterimanya WTO sejak 1 Januari 1995 yang melahirkan sistem penyelesaian sengketa yang lebih komprehensif, legalistik, dan lebih memberikan perlindungan kepada negara berkembang. Penyelesaian sengketa dalam WTO lebih berpijak kepada *rule-based approach* daripada *power-based approach* dimana prinsip terakhir lebih terlihat dalam sistem GATT. Sehingga dengan demikian, tiap negara anggota dapat merasa nyaman dengan keberadaan mereka dalam keanggotaan WTO itu sendiri⁹⁵.

Untuk pertama kalinya dalam perkembangan sistem perdagangan multilateral negara-negara berhasil menciptakan satu kesatuan dalam sistem penyelesaian sengketa (*overall unified dispute settlement*) yang mencakup semua bidang perjanjian WTO. Dengan sistem yang menyatu ini tidak ada lagi sistem penyelesaian sengketa sendiri-sendiri yang diatur oleh masing-masing bidang perjanjian. Di samping itu terhadap aturan dan prosedur penyelesaian sengketa telah dilakukan penyempurnaan sehingga pelaksanaannya lebih efektif dibandingkan dengan sistem dalam GATT 1947 yaitu dengan disahkannya *Understanding On Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes* (dan untuk selanjutnya disingkat dengan DSU) yang merupakan prosedur

⁹³ Sebagai contoh, arbitrase telah lama diterapkan sebagai suatu metode dalam penyelesaian sengketa yang diajukan oleh para pihak yang bersengketa sebagai alternatif terhadap proses pengadilan yang berkembang dengan caranya masing-masing menurut system hukum negaranya masing-masing. Selanjutnya, praktek arbitrase ini telah diterapkan dalam penyelesaian sengketa beberapa kasus antara lain *Coady vs Ashcraft*, *Champ vs Siegel Trading Co* dan lain-lain.

⁹⁴ Lawrence LC Lee, *op.cit.*,

⁹⁵ Hatta, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2006), hal. 116.

penyelesaian sengketa WTO sebagai perwujudan tekad negara-negara anggota untuk menciptakan aturan yang lebih mengikat.⁹⁶

Selain itu, adanya perubahan sistem ini dilatarbelakangi oleh kesadaran bahwa terciptanya penyelesaian sengketa yang lebih efektif sangatlah penting bagi berfungsinya sistem perdagangan multilateral secara baik dan lancar⁹⁷. Dengan sistem penyelesaian sengketa WTO yang lebih memberikan kepastian hukum ini maka akan timbul harapan bagi negara-negara anggota untuk dapat menjadikan WTO sebagai wadah untuk dapat menyelesaikan sengketa secara multilateral.⁹⁸

Tujuan dari mekanisme penyelesaian sengketa adalah menjaga keputusan yang positif terhadap sengketa. Keputusan harus diterima oleh para pihak yang bersengketa dan konsisten dengan ketentuan yang terdapat dalam *covered agreement*⁹⁹. Selain itu, penggunaan mekanisme penyelesaian sengketa harus didasarkan atas niat baik dan bukan merupakan tindakan balasan terhadap adanya kerugian yang ditimbulkan dari negara anggota lainnya¹⁰⁰.

Selanjutnya, sistem penyelesaian sengketa WTO dalam menyelesaikan setiap sengketa yang muncul dalam dunia transaksi bisnis internasional khususnya dalam sektor privat memberikan kontribusi sistem penyelesaian sengketa yang efektif dan lebih ekonomis dibandingkan dengan penyelesaian melalui pengadilan¹⁰¹. Hal ini mengingatkan bahwa dalam dunia transaksi bisnis internasional

⁹⁶ *Ibid.*, hal. 143

⁹⁷ Bernard M. Hoekman and Michael M. Kostecki, *op.cit.*,

⁹⁸ <http://www.suarapembaruan.com>, *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dalam WTO*, diakses pada tanggal 18 Agustus 2008. Negara-negara anggota menaruh kepercayaan yang sangat besar pada sistem penyelesaian sengketa WTO. Hal ini terbukti dari perjalanan organisasi ini selama tujuh tahun sejak berdirinya yang telah menerima dan menyelesaikan lebih dari 250 kasus. Sebagian besar kasus yang diajukan dapat diselesaikan tanpa harus menempuh seluruh tahapan proses penyelesaian sengketa. Dalam hampir semua kasus yang diajukan ke Dispute Settlement Body (dan untuk selanjutnya disingkat dengan DSB) negara-negara *respondent* (tergugat) telah dapat melaksanakan rekomendasi DSB tanpa harus dilakukan tindak lanjut berupa tindakan pemaksaan (*enforcement measures*).

⁹⁹ Michael J. Trebilcock and Robert Howse, *op.cit.*,

¹⁰⁰ Herliana, *op.cit.*, hal. 674.

¹⁰¹ Lawrence LC Lee, *op.cit.*,

dibutuhkan suatu sistem penyelesaian sengketa yang bersifat rahasia, cepat, murah dan kemudahan dalam pelaksanaan setiap keputusan yang dihasilkan¹⁰². Dengan dilaksanakannya tahapan-tahapan dalam prosedur penyelesaian sengketa yang ada membuktikan bahwa WTO mengharapkan adanya pemecahan atas tiap sengketa yang terjadi diantara sesama negara anggota dengan sistem penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien.

B. Prosedur Penyelesaian Sengketa Dalam WTO

Pada prinsipnya, sistem penyelesaian sengketa yang berkembang dalam WTO merupakan perkembangan atas sistem penyelesaian sengketa yang telah ada sebelumnya dalam sistem GATT yang terdapat dalam pasal XXII dan XXIII GATT Agreement.

Pasal 1 DSU menyatakan bahwa:

"The rules and procedure of this Understanding shall apply to disputes brought pursuant to the consultation and dispute settlement provisions of the agreements listed in Appendix I to this Understanding..."

Dengan demikian maka secara eksplisit dikemukakan bahwa prosedur yang tertuang dalam DSU berlaku untuk semua sengketa yang berkaitan dengan perjanjian-perjanjian yang termasuk dalam Appendix I dari perjanjian, yaitu¹⁰³:

- a). Agreement Establishing the World Trade Organization, yaitu perjanjian untuk mendirikan WTO sebagai organisasi internasional, cakupan dari substansi yang ditangani WTO, fungsi WTO, cara pengambilan keputusan dalam WTO, status WTO. Sekretariat WTO, cara melakukan amandemen dari perjanjian ini maupun perjanjian-perjanjian multilateral substantif tercakup pada annex 1 dari perjanjian ini¹⁰⁴.

¹⁰² *Ibid.*,

¹⁰³ Michael J. Trebilock and Robert Hawse, *op.cit.*,

¹⁰⁴ Perjanjian ini dianggap sebagai *Umbrella Agreement* untuk semua paket hasil Uruguay Round seperti yang ditegaskan oleh Frieder Roessler, mantan Direktur Legal Services, Sekretariat GATT ketika Uruguay Round dilaksanakan.

b). Perjanjian-perjanjian substantif yang bersifat multilateral yang tercantum sebagai annex dari WTO Agreement, yaitu :

Annex 1A : Multilateral Trade Agreements in Goods

Annex 1B : General Agreement on Trade in Services

Annex 1C : Agreement on Trade-Related Aspect of
Intellectual Property Rights

Annex 2 : Understanding on Rules of Procedures Governing
The Settlement of Disputes

c). Perjanjian-perjanjian substantif yang bersifat plurilateral yang diadministrasikan oleh WTO tetapi hanya mengikat bagi negara-negara anggota WTO yang turut dalam perjanjian tersebut, yaitu :

Annex 4 : Agreement on Trade in Civil Aircraft

Agreement on Government Procurement

International Dairy Agreement

International Bovine Meat Agreement

Dalam kaitannya dengan sistem penyelesaian sengketa, perjanjian-perjanjian tersebut di atas dikenal sebagai *covered agreement* yaitu perjanjian yang termasuk dalam sistem penyelesaian sengketa yang terintegrasi. Dengan demikian, maka prosedur penyelesaian sengketa yang diatur dalam DSU mencakup seluruh sengketa yang diajukan dalam WTO yang menyangkut substansi yang berkaitan dengan *covered agreement* yang tercantum di atas¹⁰⁵.

Dalam menangani suatu sengketa, DSB mengikuti tata cara yang telah digariskan dalam DSU dan melihat pula ketentuan khusus yang ada pada beberapa *covered agreement*. Dalam hal ini, jika ada perbedaan antara ketentuan penyelesaian sengketa yang tercantum dalam DSU dan ketentuan khusus yang tercantum dalam *covered agreement* maka ketentuan khusus yang tercantum dalam *covered agreement* yang diterapkan. Hal ini mengingat bahwa khusus untuk perjanjian-perjanjian yang termasuk jenis *plurilateral agreement* yang

¹⁰⁵ Michael J. Trebilock and Robert Hawse, *op.cit.*,

isinya hanya mengikat pihak-pihak yang menjadi anggota dari *plurilateral agreement* tersebut dan tidak semua anggota WTO adalah anggota dari perjanjian-perjanjian khusus tersebut. Hal ini berarti, *covered agreement* berlaku sebagai *lex specialis* atas DSU yaitu jika ada perbedaan pengaturan antara *covered agreement* dengan DSU maka ketentuan yang diutamakan adalah ketentuan yang terdapat dalam *covered agreement*.¹⁰⁶

Namun demikian, jika ada yang tidak setuju, maka Ketua DSB, dengan berkonsultasi terlebih dahulu dengan pihak yang bersengketa, dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari, harus menentukan prosedur mana yang akan digunakan. Dalam menentukan hal tersebut, Ketua DSB akan berpedoman pada prinsip bahwa prosedur khusus harus digunakan dan prosedur yang diatur dalam DSU digunakan apabila dianggap perlu untuk menghindari pertentangan. Pada prinsipnya, bahwa yang ingin dicapai dalam penyelesaian sengketa yang terjadi adalah penyelesaian yang positif dari masalah yang menimbulkan kerugian terhadap negara lain akibat tindakan yang diambil oleh suatu pihak. Selain itu, agar para pihak yang bersangkutan dapat mengambil langkah untuk menyelesaikan antara mereka.¹⁰⁷

Akan tetapi jika setelah upaya untuk menyelesaikan masalah tersebut tidak dapat dicapai melalui pendekatan langsung antara para pihak yang bersengketa, maka hal tersebut dapat dibawa ke tingkat yang melibatkan sistem secara keseluruhan lebih langsung yaitu menentukan apakah tindakan yang dilakukan oleh suatu pihak yang menimbulkan keluhan dari pihak lain dianggap melanggar atau tidak konsisten dari perjanjian yang berlaku¹⁰⁸.

Sehingga dengan demikian, apabila setelah proses penyelesaian sengketa berjalan, sistem DSU menilai bahwa terdapat suatu inkonsistensi antara tindakan yang diambil oleh suatu pihak dengan ketentuan yang berlaku maka upaya

¹⁰⁶ Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan dalam Appendix I DSU.

¹⁰⁷ Dispute Settlement Understanding, Pasal 3 ayat 7.

¹⁰⁸ *Ibid.*, Hal tersebut sesuai dengan ketentuan "*In the absence of a mutually agreed solution, the first objective of the dispute settlement mechanism is usually to secure the withdrawal of the measures concerned if these are found to be inconsistent with the provisions of any of the covered agreement*".

pertama adalah agar pihak tersebut mencabut aturan atau tindakan yang tidak konsisten tersebut. Apabila tindakan yang dinilai tidak konsisten tersebut tidak dapat dicabut oleh pihak yang digugat maka DSU memberikan hak kepada negara yang mengajukan keluhan untuk meminta kompensasi. Hal ini dilakukan untuk mengatasi kerugian akibat suatu tindakan yang tidak konsisten tersebut sebagai langkah interim sampai akhirnya tindakan yang tidak konsisten tersebut dicabut.¹⁰⁹

Sebagai langkah terakhir, apabila sudah ditentukan bahwa tindakan yang diambil oleh suatu pihak yang merugikan tersebut dianggap tidak konsisten dengan aturan yang berlaku sedangkan kompensasi tidak diperoleh, maka pihak yang dirugikan dapat meminta izin untuk mengambil tindakan balasan atau retaliasi.¹¹⁰

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pihak yang dirugikan dapat mengambil langkah retaliasi yang dalam bahasa GATT didefinisikan sebagai *suspending the application of concessions or other obligations under covered agreements on a discriminatory basis* dan langkah ini juga harus telah mendapat persetujuan dari DSB¹¹¹.

Sehingga dengan demikian, sistem penyelesaian sengketa yang berkembang setelah perundingan Uruguay Round telah menjadi sistem yang semakin yuridis. Sistem ini telah berevolusi menjadi sistem yang berdasarkan pada *rule-based system* dibandingkan dengan sistem penyelesaian sengketa yang terdapat dalam sistem GATT dan tersistematis serta terlembaga pada tiap tahapan prosesnya.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Hal tersebut sesuai dengan ketentuan "The provision of compensation should be resorted to only if the immediate withdrawal of the measure is impracticable and as a temporary measure pending the withdrawal of the measure which is inconsistent with a covered agreement".

¹¹⁰ *Ibid.*, Hal tersebut sesuai dengan ketentuan "The last which this Understanding provides to the Member invoking the dispute settlement procedures is the possibility of suspending the application of concessions or other obligations under the covered agreements on a discriminatory basis vis-à-vis the other Member, subject to authorization by the DSB of such measures".

¹¹¹ *Ibid.*,

C. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dagang Internasional Dalam WTO

Untuk lebih memahami mengenai mekanisme penyelesaian sengketa dalam WTO, di bawah ini akan dijelaskan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam DSU.

1. Konsultasi

Sebagai langkah awal, para pihak yang terlibat dalam sengketa dapat melakukan konsultasi yang secara hukum tidak mengikat, lebih bersifat negosiasi-diplomatis dalam rangka mencapai kesepakatan bersama. Dalam hal ini, metode-metode yang bersifat tradisional seperti jasa-jasa baik, konsiliasi dan mediasi dapat diterapkan. Pada tahap ini para negara anggota yang terlibat dalam sengketa didorong untuk melakukan usaha dalam mencapai penyelesaian yang memuaskan, yang sifatnya dirahasiakan dengan tidak merugikan hak negara anggota lainnya dalam pelaksanaannya¹¹². Sedangkan, jangka waktu dalam menjawab permintaan konsultasi adalah sepuluh hari.

Dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, konsultasi merupakan suatu aspek formal dan bagian dari proses penyelesaian sengketa yang secara jelas tercantum dalam pasal XXII dan pasal XXIII dalam perjanjian GATT yang telah berjalan sejak tahun 1947 dan ketentuan ini telah diperkuat kembali dalam DSU¹¹³. Dalam ketentuan tersebut menekankan bahwa proses konsultasi tujuannya untuk memperketat prosedur sehingga pihak yang merasa dirugikan dapat merasakan bahwa kepentingannya sedang diperhatikan melalui proses ini¹¹⁴.

Selanjutnya, apabila dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari pihak yang meminta konsultasi belum memberikan jawaban dan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari belum melakukan konsultasi, maka anggota yang mengajukan permohonan dapat meminta kepada DSB untuk dibentuk panel agar penyelesaian

¹¹² Pasal 5 DSU. Permintaan akan konsultasi harus berdasarkan persetujuan dari DSB, termasuk didalamnya alasan atas permintaan tersebut seperti permintaan atas identifikasi terhadap hal-hal yang berkaitan dengan isu dan indikasi atas dasar hukum terhadap keberatan yang diajukan sesuai dengan ketentuan pasal 4 ayat 4 DSU.

¹¹³ David Palmeter dan Petros C. Mavroidis, *op.cit.*, hal. 85.

¹¹⁴ *Ibid.*, hal. 87.

sengketa dapat dilakukan melalui jalur panel. Selama konsultasi berlangsung, para pihak harus menaruh perhatian khusus pada masalah dan kepentingan negara berkembang¹¹⁵.

Namun demikian, atas kesepakatan bersama dapat pula bersepakat untuk mengikuti cara-cara lain dalam menyelesaikan sengketa yang berupa jasa baik (*good offices*), prosedur konsiliasi (*consiliation*) dan mediasi (*mediation*)¹¹⁶. Berkaitan dengan hal tersebut, bahwa mekanisme jasa baik, konsiliasi maupun mediasi dapat berjalan terus walaupun pihak yang mengajukan keluhan telah meminta pembentukan panel¹¹⁷.

Apabila prosedur ini diambil sebagai jalur dalam penyelesaian sengketa, maka Direktur Jenderal WTO bertindak secara *ex officio*, dapat menawarkan jasa baik, konsiliasi maupun mediasi dengan tujuan membantu pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa¹¹⁸.

Adapun proses pelaksanaan prosedur ini dirahasiakan dengan tidak merugikan hak negara orang lain dalam pelaksanaannya. Langkah ini dapat diminta kapan saja dan dihentikan kapan saja oleh salah satu pihak, namun bila dihentikan pihak penggugat dapat meminta pembentukan panel dan apabila proses ini dihentikan pada tahap sebelum panel dibentuk maka pihak penggugat dapat meminta untuk dibentuk panel¹¹⁹.

Apabila jasa baik, konsiliasi maupun mediasi dilakukan dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak dimintanya konsultasi, pihak yang mengajukan *complaint* harus mengijinkan berlalunya jangka waktu 60 (enam puluh) hari tersebut, terhitung sejak permintaan konsultasi, sebelum dapat meminta dibentuk panel. Penggugat dapat meminta dibentuk panel dalam periode 60 (enam puluh) hari

¹¹⁵ Dispute Settlement Understanding, pasal 4 ayat 3

¹¹⁶ *Ibid.*, pasal 5 ayat 1

¹¹⁷ *Ibid.*, pasal 5 ayat 5

¹¹⁸ *Ibid.*, pasal 5 ayat 6

¹¹⁹ *Ibid.*, pasal 5 ayat 1-3

apabila kedua belah pihak menganggap bahwa jasa baik, konsiliasi maupun mediasi ternyata gagal¹²⁰.

Dalam kasus darurat, termasuk kasus yang menyangkut barang yang tidak tahan lama, konsultasi dilakukan dalam waktu sepuluh hari sejak dimintakan konsultasi dan panel dapat diminta 20 (dua puluh) hari setelahnya. Selama melakukan konsultasi, para pihak harus memberikan perhatian kepada kepentingan negara berkembang¹²¹.

Selanjutnya, DSU juga mengakomodir adanya kepentingan pihak ketiga. Dalam hal konsultasi, disebutkan bahwa negara anggota yang memiliki kepentingan dagang terhadap kasus tertentu dapat ikut serta dalam konsultasi dan permintaan negara anggota tersebut diterima selama negara tergugat sepakat ditemukannya kepentingan dagang yang substansial tersebut. Apabila permintaan negara tersebut tidak disetujui, maka negara tersebut dapat meminta konsultasi sebagai salah satu pihak¹²².

2. Panel

Panel berfungsi secara operasional apabila suatu sengketa tidak dapat diselesaikan melalui konsultasi setelah ada pengaduan kepada DSB dan harus ditangani selambat-lambatnya pada sidang setelah permintaan itu untuk pertama kalinya masuk dalam agenda, kecuali apabila ada konsensus dalam DSB untuk tidak membentuk panel. Pembentukan panel dapat hanya dimintakan oleh salah satu pihak tanpa persetujuan pihak lain, dimana hal ini merupakan langkah maju dari praktek GATT sebelumnya¹²³.

Permintaan pembentukan panel tersebut harus dinyatakan secara tertulis dengan menyebutkan alasannya, langkah-langkah yang telah diambil terhadap

¹²⁰ *Ibid.*, pasal 4 ayat 7.

¹²¹ *Ibid.*, pasal 4 ayat 10.

¹²² *Ibid.*, pasal 10 jo pasal 4 ayat 11.

¹²³ *Ibid.*, pasal 6 ayat 1

masalah tersebut dan dasar hukum gugatannya. Bila tidak ada jawaban dalam jangka waktu yang telah ditetapkan, pihak yang meminta konsultasi dapat meminta pembentukan panel¹²⁴.

Dalam melaksanakan fungsinya untuk membantu DSB, maka panel berpedoman pada suatu standar kerangka acuan¹²⁵. Standar ini tidak akan digunakan kecuali para pihak menentukan lain selama dua puluh hari sejak pembentukan panel. Kerangka acuan ini memberikan waktu yang luang bagi panel untuk mempertimbangkan seluruh aspek permasalahan. Bila kerangka acuan lain yang disetujui oleh para pihak, maka pihak yang bersengketa dapat mengajukan masukan yang berhubungan dengan kasus tersebut¹²⁶.

Fungsi panel dalam penyelesaian sengketa adalah untuk membantu DSB dalam melakukan kewajiban yang ditentukan oleh DSU dan *covered agreements*, yaitu untuk memberikan penilaian yang objektif terhadap masalah yang diserahkan untuk ditangani. Panel juga diminta untuk melakukan konsultasi secara reguler dengan pihak yang bersengketa¹²⁷.

Apabila setelah panel melakukan tugasnya ternyata memang pemecahan yang memuaskan kedua belah pihak tidak dapat dicapai maka ditentukan bahwa panel harus menyerahkan temuan mereka secara tertulis kepada DSB mengenai fakta-fakta dalam kaitannya dengan pasal-pasal yang relevan dan dasar dari temuan tersebut serta rekomendasi dari panel. Sebaliknya, apabila setelah panel bersidang ternyata bahwa pihak yang bersengketa dapat mencapai penyelesaian, maka laporan dari panel hanya berisikan catatan deskriptif mengenai kasus tersebut dan melaporkan bahwa masalahnya telah dapat diselesaikan¹²⁸.

Salah satu keluhan mengenai sistem penyelesaian sengketa dalam GATT adalah lambatnya dan tidak menentukannya tata kerja panel. Oleh karena itu, dalam

¹²⁴ *Ibid.*, pasal 6 ayat 2

¹²⁵ *Ibid.* pasal 7 ayat 1

¹²⁶ *Ibid.*, pasal 7 ayat 2

¹²⁷ *Ibid.*, pasal 11

¹²⁸ *Ibid.*, pasal 12 ayat 7

kepada semua negara anggota WTO selaku anggota DSB, laporan tersebut otomatis diterima tanpa syarat, kecuali apabila¹³³ :

- a. Salah satu pihak yang bersengketa memberitahukan kepada DSB mengenai keputusannya untuk naik banding, atau
- b. DSB secara konsensus menolak laporan panel tersebut.

Apabila salah satu pihak yang bersengketa menyatakan akan mengajukan banding, maka laporan yang diserahkan oleh panel tidak menjadi bahar untuk diterima sebelum proses banding selesai. Namun demikian hal ini tidak menghapus hak dari negara anggota WTO untuk memberikan pandangannya. Adapun mengenai kepentingan pihak ketiga, bahwa kepentingan pihak ketiga diperhitungkan selama proses panel. Hal ini lebih jauh menyebutkan jika terdapat negara anggota yang memiliki kepentingan substansial terhadap kasus tertentu, akan diberi kesempatan untuk didengar oleh panel¹³⁴.

3. *Appellate Body*

Salah satu hal baru yang penting dari prosedur penyelesaian sengketa ini adalah diterimanya proses banding dengan dibentuk *appellate body* sebagai bagian integral dari sistem penyelesaian sengketa WTO¹³⁵. Untuk menjamin pelaksanaan prosedur banding ini, DSU menyatakan dalam satu pasal khusus yang mengatur mengenai badan banding yaitu dalam pasal 17 DSU.

Untuk menjamin kepastian hukum atas penyelesaian sengketa perkara yang masuk, maka DSU mensyaratkan bahwa komposisi dari *appellate body* sebagai suatu *standing body* ditentukan secara langsung oleh DSB yang terdiri dari 7 (tujuh) orang anggota dengan 3 (tiga) orang diantaranya menangani setiap kasus yang ada¹³⁶. Selain itu, untuk menjamin agar keputusan yang diambil

¹³³ *Ibid.*, pasal 16 ayat 4

¹³⁴ *Ibid.*, Pasal 10

¹³⁵ Hs kartadjoemena, *op.cit.*, hal. 228

¹³⁶ *Dispute Settlement Understanding, op.cit.*, pasal 17 ayat 1.

memberikan rasa keadilan bagi para pihak, dinyatakan bahwa individu yang ditunjuk sebagai anggota *appellate body* merupakan orang-orang terpilih, ahli dibidang hukum, menguasai masalah-masalah perdagangan internasional dan perjanjian-perjanjian dalam *covered agreement* serta tidak boleh memiliki hubungan apapun dengan pemerintah manapun dan secara kolektif mewakili kepentingan keseluruhan anggota WTO¹³⁷.

Hal yang cukup penting ditegaskan bahwa para anggota harus siap menyelesaikan suatu perkara dalam waktu singkat dan senantiasa mengikuti perkembangan dan kegiatan penyelesaian sengketa dan kegiatan WTO lainnya. Mereka juga tidak boleh turut serta dalam menilai sengketa yang sedang berjalan yang dapat menimbulkan kesan adanya *conflict of interest*¹³⁸.

Seperti halnya dalam sistem panel, proses penanganan sengketa serta penyusunan laporan juga dikenakan batasan waktu yang ketat, yaitu dalam waktu 60 (enam puluh) hari untuk menyelesaikan tugasnya, menilai dan memutuskan permintaan banding dan membuat laporannya, terhitung mulai saat pihak yang mengajukan banding secara formal menyatakan permintaannya kepada DSB¹³⁹.

Namun demikian, jika *appellate body* tidak dapat menyelesaikan laporannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka hal tersebut dilaporkan kepada DSB secara tertulis, dilengkapi dengan alasan mengapa proses banding yang ada tidak dapat diselesaikan sesuai dengan jangka waktu yang diberikan. Selain itu juga disertakan, perkiraan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan laporan tersebut dan DSU menegaskan bahwa dengan alasan apapun juga, kegiatan acara banding tersebut dilakukan maksimal 90 (sembilan puluh) hari¹⁴⁰.

Adapun mengenai hal yang dibahas oleh *appellate body*, bahwa permintaan banding hanya dibatasi pada aspek yuridis atau *issue of law* yang dicakup dalam laporan panel dan interpretasi yuridis mengenai hal tersebut yang

¹³⁷ *Ibid.*, pasal 17 ayat 2.

¹³⁸ *Ibid.*, pasal 17 ayat 3.

¹³⁹ *Ibid.*, pasal 17 ayat 5.

¹⁴⁰ *Ibid.*,

dikembangkan oleh panel terkait¹⁴¹. Sehingga dengan demikian, pembahasan *appellate body* mengarahkan setiap permasalahannya yang tercakup pada laporan panel sebelumnya. Akan tetapi, *appellate body* dalam merumuskan pandangan dan keputusannya dapat keluar dengan kesimpulan yang mendukung, mengubah atau membatalkan kesimpulan yang diambil oleh panel¹⁴².

Selanjutnya, untuk menjamin pelaksanaan setiap keputusan *appellate body*, maka laporan hasil banding yang dibuat oleh *appellate body* harus diadopsi oleh DSB dan diterima tanpa syarat oleh para pihak yang bersengketa, kecuali DSB memutuskan secara konsensus untuk tidak mengesahkannya dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah disampaikannya laporan tersebut kepada para anggota¹⁴³.

D. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dengan Arbitrase

Selain itu, ada alternatif penyelesaian sengketa yang lain yang diperkenankan dalam sistem penyelesaian sengketa dalam WTO, yaitu arbitrase yang berdasarkan atas kesepakatan para pihak yang bersengketa. Kesepakatan untuk menempuh arbitrase harus diberitahukan kepada anggota WTO lainnya sebelum proses ini dimulai. Pihak lain juga dapat menjadi pihak dalam proses ini asalkan berdasarkan persetujuan para pihak yang bersengketa¹⁴⁴.

Dengan demikian, DSU mengakui arbitrase sebagai jalur alternatif lain untuk penyelesaian sengketa. Selain itu, jika terdapat kesepakatan untuk menyelesaikan sengketa melalui arbitrase maka hal itu harus dilakukan dengan terlebih dahulu merinci permasalahan yang terjadi diantara para pihak yang bersengketa.

¹⁴¹ *Ibid.*, pasal 17 ayat 6.

¹⁴² *Ibid.*, pasal 17 ayat 12

¹⁴³ *Ibid.*, pasal 12 ayat 14

¹⁴⁴ *Ibid.*, pasal 25

E. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dengan Jenis Pengaduan "*Non-Violation*" dan Pengaduan "*Other Situation*"

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, disamping adanya pengaduan yang jenisnya *violation complaint*, dalam sistem WTO ada juga pengaduan yang jenisnya *non-violation complaint* dan pengaduan yang jenisnya *situation complaint*. Dalam DSU, ketentuan mengenai penyelesaian sengketa yang menyangkut *non-violation complaint* terdapat pada Pasal 26 ayat 1 sedangkan ketentuan mengenai *situation complaint* terdapat pada Pasal 26 ayat 2.

1. *Non-Violation Complaint*

Dalam penyelesaian sengketa *non-violation complaint*, panel hanya diperbolehkan membuat rekomendasi dan putusan berdasarkan Pasal XXIII ayat 1 (b) GATT apabila suatu pihak merasa bahwa hak atau keuntungan yang telah diperoleh dan dinikmati menjadi terhapus atau terganggu, baik secara langsung maupun secara tidak langsung, sebagai akibat dari suatu tindakan ataupun kebijaksanaan yang diterapkan oleh suatu pihak, walaupun tindakan atau kebijaksanaan tersebut tidak melanggar perjanjian WTO¹⁴⁵.

Sedangkan prosedur yang berlaku dalam penyelesaian sengketa tersebut di atas adalah sebagai berikut¹⁴⁶:

- a. Pihak penggugat harus memberikan alasan yang dikemukakan secara rinci mengenai tindakan yang tidak melanggar ketentuan WTO (dengan mengemukakan perjanjian dan pasal yang relevan dalam kasus tersebut) akan tetapi telah menimbulkan kerugian kepada pihak yang digugat.
- b. Dalam hal *non-violation complaint*, tindakan atau kebijaksanaan yang telah ditetapkan tidak wajib dicabut oleh pihak yang digugat apabila panel menyatakan bahwa kerugian telah terjadi dalam kasus *non-violation*. Hal ini berbeda dengan kasus *violation complaint*. Namun demikian, panel

¹⁴⁵ *Ibid.*, pasal 26 ayat 1.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pasal 12 ayat 1.

maupun *appellate body* setelah melakukan evaluasi atas sengketa tersebut, harus memberikan rekomendasi untuk melakukan penyesuaian atau *adjustment* yang dapat disepakati oleh kedua pihak;

- c. Apabila kedua pihak sepakat untuk menyelesaikan penyesuaian terhadap kerugian melalui arbitrase, DSU hanya menentukan batas waktu maksimal untuk penyelesaian rekomendasi panel ataupun *appellate body*, maka sidang arbitrase dapat juga menentukan tingkat kerugian maupun tingkat manfaat yang terhapus atau terganggu akibat tindakan *non-violation* tersebut¹⁴⁷;
- d. Kompensasi dapat menjadi bentuk penyesuaian yang memuaskan kedua pihak.

Disini dapat dilihat, bagaimana aspek prosedural yang lebih diperketat diharapkan akan dapat membuat proses dari suatu penyelesaian sengketa menjadi lebih teratur dan cepat sehingga dapat dikurangi adanya persepsi mengenai ketidakadilan yang timbul karena ketidaksempurnaan prosedur.

2. *Situation Complain:*

Dalam hal ini panel hanya diperbolehkan membuat rekomendasi dan putusan apabila suatu pihak merasa bahwa hak atau keuntungan yang telah diperoleh dan dinikmati menjadi terhapus atau terganggu, baik secara langsung maupun secara tidak langsung, sebagai akibat dari situasi yang jenisnya bukan *violation complaint* dan juga bukan *non-violation complaint*¹⁴⁸.

Selanjutnya dinyatakan bahwa selama pihak yang mengajukan pengaduan dapat mengargumentasikan bahwa keadaan yang termaksud dalam pasal tersebut memang terjadi dan panel ataupun *appellate body* juga telah menjelaskan adanya situasi seperti yang dimaksud dalam pasal tersebut, maka prosedur dalam DSU

¹⁴⁷ *Ibid.*, pasal 21 ayat 30.

¹⁴⁸ GATT, *op.cit.*, pasal XXIII ayat 1(c)

hanya berlaku sampai dengan tahap mengenai kewajiban panel maupun *appellate body* untuk menyerahkan laporannya kepada anggota WTO.

Adapun, prosedur yang berlaku dalam sengketa yang jenisnya *situation complaint* terdiri dari hal-hal berikut¹⁴⁹:

- a. Pihak yang mengajukan pengaduan harus mengemukakan secara rinci argumentasi yang mendukung pandangan terjadinya keadaan yang menimbulkan situasi dimana pihak yang menyampaikan pengaduan dapat membuktikan bahwa terjadi kerugian.
- b. Apabila panel yang ditunjuk untuk menangani substansi yang merupakan bagian dari ketentuan ini juga menemukan adanya hal-hal yang menyangkut substansi penyelesaian sengketa diluar hal yang merupakan bagian dari ketentuan ini. Maka panel harus menyerahkan laporan mengenai hal-hal lain tersebut.

Khusus mengenai masalah ini ditegaskan bahwa ketentuan ini penuh dengan aspek yang tidak menentu dan sulit diterapkan sehingga kenyataannya tidak digunakan dalam GATT dan WTO.

F. Jenis-jenis Keputusan Yang Diambil Oleh DSB

Secara konsepsional dapat dijelaskan bahwa apabila terjadi pengaduan yang diajukan oleh salah satu anggota WTO kepada DSB, maka WTO sebagai suatu sistem penyelesaian sengketa, dalam hal ini berarti DSB, wajib untuk mengambil langkah dalam bentuk suatu tindakan investigasi yang sifatnya segera atas tiap gugatan yang diajukan kepadanya¹⁵⁰. Sehingga dengan demikian, DSB dapat melakukan tindakan penyelesaian dalam mencari jalan keluar atau adanya suatu upaya perbaikan (*remedy*) terhadap suatu kejadian yang merugikan.

¹⁴⁹ DSU, *op.cit.*, pasal 26.

¹⁵⁰ Istilah ini biasa disebut dengan "...promptly investigate any matter so referred to them ...".

Adapun yang dimaksud dengan *remedy* dalam perjanjian GATT dapat berupa¹⁵¹:

1. *ruling*

Dalam hal ini, panel memeriksa pengaduan dengan melihat fakta-fakta yang dikemukakan dan menilai hal-hal yang dilihat secara faktual, dengan memperhatikan apakah hal-hal yang menjadi pengamatan dinilai sesuai dengan aturan yang ada. Berdasarkan atas *finding* yang ditemukan oleh panel tersebut maka DSB melaksanakan fungsinya untuk mengeluarkan *recommendation* ataupun mengeluarkan *ruling* sesuai dengan yang tercantum dalam *covered agreements* yang terkait¹⁵².

Adapun yang dimaksud dengan *ruling* adalah sebagai berikut¹⁵³:

"The adoption by the Contracting Parties (usually acting through the GATT Council) of a dispute settlement report is regarded in GATT practice as a "ruling" and authoritative determination of the existing GATT right and obligations of the disputant in the instant case."

Sehingga dengan demikian, yang dimaksudkan dengan *ruling* adalah *findings* dalam laporan panel mengenai suatu sengketa yang telah diadopsi oleh DSB. Sedangkan wewenang DSB untuk mengeluarkan *ruling* termasuk wewenang untuk menentukan apakah tindakan yang menjadi substansi sengketa merupakan hal yang melanggar aturan GATT/WTO atau telah sesuai dengan aturan yang ada dan memutuskan penerapan aturan yang sesuai dengan sengketa yang terkait.

¹⁵¹ GATT 1947, pasal XXIII ayat 2

¹⁵² HS. Kartadjoemena, *op.cit.*, hal. 233.

¹⁵³ Ernst-Ulrich Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organization and Dispute Settlement*, (London: Kluwer Law International, 1997) hal., 75.

2. Recommendation¹⁵⁴.

Dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, *recommendation* berkaitan dengan penerapan *ruling* yang telah ditentukan DSB mengenai suatu fakta hukum atas suatu masalah yang menjadi sengketa. Adapun sifat dari rekomendasi tidak mengikat dalam arti bahwa WTO memberikan alternatif cara untuk mengambil langkah kearah yang konsisten dengan aturan WTO yaitu berdasarkan pada Pasal 19 ayat 1.

Dalam hal ini, Petersmann menjelaskan bahwa¹⁵⁵:

"Recommendations" relate to the implementation of "rulings" and differ from them by their legally non-binding character. In order to be "appropriate", recommendations must be consist with GATT law and with applicable general international. For example...the recommendations must respect the range of legal options which GATT law, grants to the defaulting country to remove the GATT-inconsistency. In such cases, the dispute settlement body will only request the defendant to bring the inconsistent measure into conformity with GATT law by appropriate means of the country's choice."

Adapun maksud dari rekomendasi tersebut adalah untuk menempatkan kembali hal yang menyimpang agar dapat dikembalikan menjadi suatu hal yang konsisten diterapkan aturan yang berlaku dengan cara yang dapat dipilih oleh pihak yang bersalah¹⁵⁶.

3. Memberikan izin dilaksanakannya retaliasi terhadap pihak yang telah ditentukan bersalah dalam bentuk "penangguhan atau penghentian konsesi".

Dalam perkembangannya, hal-hal tersebut di atas telah menjadi hal yang mengandung arti yang lebih spesifik lagi.

¹⁵⁴ Dalam hal ini *recommendation* diharapkan bersifat ". . . appropriate . . . to the contracting parties which they consider to be concerned";

¹⁵⁵ *Ibid.*,

¹⁵⁶ HS. Kartadjoemena, *op.cit.*, hal. 235.

Selain itu, seperti yang telah dijelaskan di atas dikatakan bahwa fungsi panel adalah sebagai berikut¹⁵⁷:

"...to assist the DSB in discharging its responsibilities under this understanding and the covered agreements."

Dalam melaksanakan tugasnya, panel merumuskan suatu *finding* yang pada intinya adalah sebagai berikut¹⁵⁸ :

"a panel should make an objective assessment of the matter before it, including an objective assessment of the fact of the case and the capability of and conformity with the relevant covered agreements, and make such other findings as will assist the DSB in making recommendations or in giving the rulings provided for in the covered agreements."

Sehingga dengan demikian *finding* dari panel tersebut menjadi landasan dari *ruling* ataupun *recommendation* yang diambil oleh DSB sehingga setiap keputusan DSB adalah benar-benar didasarkan atas suatu fakta hukum dari setiap gugatan yang diajukan kepadanya.

Oleh karena itu, berdasarkan penjelasan tersebut di atas telah terdapat ketentuan yang berlaku mengenai prosedur penyelesaian sengketa yang diterapkan oleh Dispute Settlement Body yang merupakan satu paket ketentuan yang wajib ditaati dan diikuti serta dilaksanakan oleh para anggota WTO sebagai sarana penyelesaian sengketa dagang internasional khususnya bagi para anggota WTO dan setiap keputusannya wajib diikuti tanpa terkecuali.

¹⁵⁷ Dispute Settlement Understanding, *op.cit.*, pasal 11.

¹⁵⁸ *Ibid.*, pasal 12-13.

BAB III
PENGATURAN KHUSUS SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA
DAGANG INTERNASIONAL DALAM WORLD TRADE
ORGANIZATION (WTO) DAN MANFAATNYA BAGI NEGARA
BERKEMBANG

A. Kedudukan Negara Berkembang Dalam Sistem Penyelesaian Sengketa WTO

Keberadaan negara berkembang dan negara maju dalam liberalisasi perdagangan telah ada sejak keikutsertaan negara berkembang pada perundingan GATT dalam usahanya untuk mendirikan International Trade Organization (ITO)¹⁵⁹, walaupun pada akhirnya hal ini tidak terwujud disebabkan Kongres Amerika Serikat tidak dapat menerima keberadaan organisasi ini. Kesadaran negara berkembang telah muncul bahwa terdapat berbagai kesulitan untuk dapat mengikuti ketentuan liberalisasi perdagangan tanpa adanya pengecualian khusus sebagai penyesuaian terhadap kenyataan yang dihadapi negara berkembang¹⁶⁰.

Perkembangan selanjutnya dalam GATT dipusatkan kepada upaya agar negara berkembang tidak dihadapkan pada beban dan kewajiban yang setingkat dengan beban dan kewajiban yang dihadapi oleh negara maju. Oleh karena itu, dalam aturan GATT terdapat beberapa keringanan dan pengecualian yang diberikan kepada negara berkembang berdasarkan atas tekanan dari negara berkembang¹⁶¹.

Dalam perkembangannya kemudian, keringanan yang tersedia bagi negara berkembang diharapkan akan semakin berkurang. Hal ini terutama akan dihadapi oleh negara berkembang yang tingkat pendapatannya lebih tinggi, yaitu

¹⁵⁹ Raj Bhala, *International Trade Law: Interdisciplinary Theory and Practice*, (New York: Matthew Bender & Company, 2008), hal. 13.

¹⁶⁰ HS. Kartadjoemena, *op.cit.*, hal. 320. Kesadaran ini muncul semenjak perundingan Havana pada tahun 1948 untuk mendirikan ITO dan pembentukan GATT pada tahun 1947 sebagai lembaga interim.

¹⁶¹ Raj Bhala, *op.cit.*, hal. 16.

bagi mereka yang telah mencapai tingkat pendapatan per kapita diatas US\$ 1000, atau mereka yang telah mencapai tingkat *middle-income countries*¹⁶².

Dalam kenyataannya, setiap kali ada perundingan yang melibatkan antara negara berkembang dengan negara maju mengenai liberalisasi perdagangan, akan selalu timbul perbedaan mengenai persepsi tentang kemampuan untuk memikul beban dan melaksanakan kewajiban liberalisasi yang harus dilakukan¹⁶³. Pada kenyataannya, setiap kali perundingan dilakukan maka negara berkembang dihadapkan pada kenyataan berhadapan dengan negara maju yang jauh lebih kuat, sehingga menghendaki suatu perlakuan yang memungkinkan keringanan dalam kewajiban dan kelonggaran dalam waktu untuk pelaksanaan¹⁶⁴. Sehingga dengan demikian, negara berkembang memiliki harapan yang besar terhadap WTO untuk mengisi kelemahan yang ada sehingga dapat menaikkan posisi tawar negara berkembang dan menjadi mitra sejajar dalam dunia perdagangan internasional bagi negara maju¹⁶⁵ sehingga setiap negara akan mendapatkan manfaat dari adanya perdagangan internasional seperti apa yang diungkapkan oleh Adam Smith¹⁶⁶:

"It is the maxim of every prudent master of family, never to attempt to make at home what it will cost him more to make than to buy. he tailor does not attempt to make his own shoes, but he buys them from the shoemaker. The shoemaker doesn't attempt to make his own cloths, but employs a tailor. The farmer attempts to make neither the one nor the other, but employs those different artificiers. All of them find it for their interest to employ their whole industry in a way in which they have some advantage over their neighbours, and to purchase with a part of its produce, or what is the same thing, with the price of a part of it, whatever else they have occasion for.

What is prudence in the conduct of every private family, can scarce be folly in that of a great kingdom. If a foreign country can supply us with a commodity cheaper than we ourselves can make it, better buy it of them with some part of the produce of our own industry, employed in a way in which we have some advantage. The general industry of the country,.....will not thereby be diminished, no more than the above-mentioned

¹⁶² Hatta, *op.cit.*, hal. 90.

¹⁶³ . Kartadjoemena, *op.cit.*,

¹⁶⁴ John H Jackson, William J. Davey dan Alan O. Sykes Jr, *Legal Problems of International Economic Relations*, (St.Paul Minn: Wets Publishing Co, 1995), hal., 346.

¹⁶⁵ Leah Granger, *Explaining The Broad-Based Support For WTO Adjudication*, Barkeley Journal of International Law, 2006.

¹⁶⁶ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 19.

artificers; but only left to find out the way in which it can be employed with the greatest advantage. It is certainly not employed to the greatest advantage, when it is thus directed towards an object which it can buy cheaper than it can make”.

Selanjutnya, secara spesifik, Hoekman dan Konstecki menjelaskan bahwa yang menjadi konsentrasi negara berkembang dalam GATT/WTO adalah untuk¹⁶⁷:

- a. Mendapatkan perlakuan khusus yaitu berupa akses untuk produk mereka yang masuk ke pasaran di negara maju.
- b. Mendapatkan perlakuan khusus untuk dapat melakukan penyimpangan dari aturan main GATT/WTO yang berlaku secara umum dan dibebaskan dari kewajiban untuk menurunkan proteksi terhadap negara maju.

Dalam perkembangan selanjutnya, tujuan tersebut menjadi bagian dari sistem GATT/WTO dan dikenal sebagai *special and differential treatment for developing countries* atau yang biasa dikenal dengan perlakuan *S and D*. Adapun yang menjadi ketentuan dasar dari setiap ketentuan-ketentuan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh WTO adalah adanya prinsip *the most favoured nation* (MFN) dan *national treatment*¹⁶⁸.

Pada prinsipnya, prinsip MFN memberikan ketentuan kepada setiap negara anggota WTO bahwa adanya suatu jaminan atas persamaan perlakuan antara satu negara dengan negara lainnya. Anggota WTO tidak diperkenankan untuk melakukan diskriminasi antara negara-negara yang melakukan kerjasama perdagangan dengannya, tidak membedakan apakah dalam perdagangan tersebut, berhadapan dengan negara maju, negara berkembang bahkan negara terbelakang sekalipun, sebagai contoh, kebebasan untuk memasuki pasar atau pelaksanaan atas ketentuan-ketentuan yang bersifat domestik¹⁶⁹. Prinsip ini dianggap sebagai

¹⁶⁷ Bernard Hoekman dan Michel Konstecki. *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO* (Oxford: Oxford University Press, (reprint). 1996), hlm 235.

¹⁶⁸ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 308.

¹⁶⁹ Bhagirath Lal Das, *An Introduction to The WTO Agreement*, (Penang: Third World Network, 1998), hal. 11.

prinsip yang paling penting dalam pelaksanaan atas tiap ketentuan-ketentuan WTO. Bahkan dapat dikatakan, tanpa adanya ketentuan ini, maka sistem perdagangan multilateral tidak akan dapat berjalan sebagaimana mestinya sampai saat ini¹⁷⁰.

Selain itu, prinsip lainnya yang tidak kalah pentingnya adalah prinsip *national treatment*. Prinsip ini menegaskan kepada setiap negara anggota WTO untuk tidak melakukan tindakan diskriminasi pada tiap barang atau jasa yang masuk ke negaranya dari luar negeri atas tiap barang atau jasa yang sama yang diproduksi di dalam negeri¹⁷¹.

Kemudian, Hoekman dan Konstecki mengidentifikasi apa yang menjadi perlakuan *S and D* adalah sebagai berikut¹⁷²:

- a. Kewajiban yang lebih ringan dalam melakukan liberalisasi dalam pasar domestik.
- b. Jadwal yang lebih meringankan mengenai waktu yang ditetapkan untuk melakukan implementasi kewajiban,
- c. Komitmen dari negara maju untuk membantu negara berkembang dalam bentuk yang sifatnya perlakuan yang terbaik.
- d. Perlakuan yang lebih khusus dan lebih ringan yang diperuntukan negara berkembang yang paling terbelakang atau *least-developed of developing countries*.
- e. Bantuan teknis dan pelatihan.

Hal ini seperti ditegaskan dalam keputusan Doha pada 14 November 2001, para anggota sepakat bahwa¹⁷³ :

'The Committee on Trade and Development is instructed: (i) to identify those special and differential treatment provisions that are already mandatory in nature and those that are non-

¹⁷⁰ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, *Dispute Settlement Training Course Modules*, 3.1 overview United Nations, *op.cit.*, hal. 23.

¹⁷¹ Bhagirath Lal Das, *op.cit.*, hal. 15.

¹⁷² Bernard Hockman dan Michel Kocteci, *op.cit.*, hal. 241.

¹⁷³ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, 3.1 overview, *op.cit.*, hal. 19.

binding in character, to consider the legal and practical implications for developed and developing Members of converting special and differential treatment measures into mandatory provisions, to identify those that Members consider should be made mandatory, and to report to the General Council with clear recommendations for a decision by July 2002; (ii) to examine additional ways in which special and differential treatment provisions can be made more effective, to consider ways, including improved information flows, in which developing countries, in particular the least-developed countries, may be assisted to make best use of special and differential treatment provisions, and to report to the General Council with clear recommendations for a decision by July 2002; and (iii) to consider, in the context of the work programme adopted at the Fourth Session of the Ministerial Conference, how special and differential treatment may be incorporated into the architecture of WTO rules”.

Ketentuan khusus bagi negara berkembang ini juga diberikan dalam masalah penyelesaian sengketa yang merupakan pencapaian terbesar dari WTO Agreement dalam mekanisme penyelesaian sengketa¹⁷⁴. Sebagai bagian dari sistem perdagangan internasional yang sebagian besar dikelola melalui WTO, hendaknya perlu diambil langkah-langkah khususnya oleh negara berkembang untuk mempersiapkan diri dalam bersaing dan terlibat secara aktif di WTO. Dalam kenyataannya, persaingan perekonomian global akan menuntut peningkatan kemampuan bersaing dalam dunia perdagangan internasional, sehingga tiap negara juga harus siap untuk semakin sering terlibat satu sama lain termasuk berhadapan dalam suatu perkara jika terjadi sengketa, baik sebagai pihak yang digugat, maupun pihak yang penggugat. Oleh karena itu, baik penguasaan teknis maupun substansi dari mekanisme penyelesaian sengketa yang ada dalam WTO adalah menjadi suatu keharusan¹⁷⁵.

Dalam hal ini, salah satu hal yang perlu ditekankan adalah tersedianya serangkaian ketentuan khusus yang berlaku untuk negara berkembang yang perlu dimanfaatkan. Dalam beberapa aspek, kepentingan negara-negara berkembang mendapat suatu tempat khusus dalam sistem ini, yang memungkinkan mereka untuk menuntut hak-haknya berdasarkan perjanjian yang ada, tanpa mempertimbangkan kekuatan ekonomi¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Chan Kar Keung, *op.cit.*,

¹⁷⁵ Peter Van den Bossche, *op.cit.*, hal. 224.

¹⁷⁶ John H Jackson, William J. Davey dan Alan O. Sykes Jr, *op.cit.*, hal. 347.

Seperti diketahui bersama, bahwa sebagian besar anggota WTO terdiri dari negara-negara berkembang, yaitu lebih dari 140 negara yang tergolong sebagai negara berkembang telah menjadi bagian dari keanggotaan WTO. Status dari keanggotaan negara berkembang lebih didasarkan pada seleksi yang terjadi didalamnya dari segi kepentingan ekonomi. Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa negara berkembang mendapatkan keuntungan dari adanya ketentuan yang biasa disebut dengan *special and differential treatment* berdasarkan pada perjanjian-perjanjian yang dihasilkan oleh WTO dan menerima pendampingan secara teknis dari WTO secara organisasi. Adapun anggota-anggota lainnya, ditantang untuk membuat suatu keputusan untuk mempergunakan ketentuan *special and differential treatment* ini bagi negara-negara berkembang¹⁷⁷.

Jika melihat kondisinya saat ini, negara berkembang telah menjadi bagian dari keanggotaan WTO dan telah memainkan peranan yang sangat penting dalam keorganisasian WTO itu sendiri¹⁷⁸. Perkembangan yang sangat penting yang secara nyata terlihat adalah ketika terjadi pertemuan tingkat Menteri di Doha Round pada November 2001 dan telah direfleksikan melalui WTO Work Programme yang diadopsi di Doha¹⁷⁹.

Selain kategori negara berkembang, dalam keanggotaan WTO juga dikenal dengan negara terbelakang atau yang biasa disebut dengan *least-developed countries* (negara-negara terbelakang). Setidaknya ada 49 negara terbelakang yang telah menjadi bagian dari keanggotaan WTO dan mendapatkan manfaat dengan adanya keberadaan WTO Agreement yang terdapat pada ketentuan-ketentuan tambahan dari *special and differential treatment*¹⁸⁰.

Dalam bagian pembukaan dari WTO Agreement telah dinyatakan dengan jelas bahwa tiap negara anggota WTO mengakui adanya usaha-usaha positif yang dirancang dalam rangka menjamin keberadaan dari negara berkembang dalam

¹⁷⁷ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, 3.1 overview, *op.cit.*, hal. 19.

¹⁷⁸ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 14.

¹⁷⁹ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, 3.1 overview, *op.cit.*, hal. 19.

¹⁸⁰ *Ibid.*,

sistem perdagangan internasional, dan juga secara khususnya lagi bagi negara-negara yang tergolong pada negara terbelakang. Hal ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perdagangan multilateral dan jaminan adanya pembagian yang merata atas hasil dari adanya perdagangan internasional dalam rangka adanya kebutuhan yang tidak dapat dihindari bagi perkembangan ekonomi negara-negara tersebut¹⁸¹.

Hal ini ditegaskan dalam¹⁸²:

"The prompt settlement of situations in which a Member considers that any benefits accruing to it directly or indirectly under the covered agreements are being impaired by measures taken by another Member is essential to the effective functioning of the WTO and the maintenance of a proper balance between the rights and obligations of Members".

Selain itu, juga telah ditegaskan bahwa¹⁸³:

"The dispute settlement system of the WTO is a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system. The Members recognize that it serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements, and to clarify the existing provisions of those agreements in accordance with customary rules of interpretation of public international law. Recommendations and rulings of the DSB cannot add to or diminish the rights and obligations provided in the covered agreements".

Merujuk laporan panel pada kasus US – Section 301 Trade Act, DSU merupakan salah satu instrument yang sangat penting dalam WTO dalam rangka perlindungan terhadap keamanan dan prediktabilitas terhadap sistem perdagangan multilateral.¹⁸⁴

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa sebagian besar anggota WTO berasal dari negara berkembang dan 49 anggota lainnya berasal dari negara

¹⁸¹ *Ibid.*, hal. 29. Hal ini telah ditegaskan dalam pembukaan WTO Agreement, paragraph ke 2.

¹⁸² Disputes Settlement Understanding, *op.cit.*, pasal 3 ayat 3.

¹⁸³ *Ibid.*, pasal 3 ayat 2.

¹⁸⁴ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 183.

terbelakang. Pada Doha Ministerial Declaration, para anggota WTO menyatakan dengan jelas bahwa¹⁸⁵ :

"International trade can play a major role in the promotion of economic development and the alleviation of poverty. We recognize the need for all our peoples to benefit from the increased opportunities and welfare gains that the multilateral trading system generates. The majority of WTO members are developing countries. We seek to place their needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration. Recalling the Preamble to the Marrakesh Agreement, we shall continue to make positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least-developed among them, secure a share in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development. In this context, enhanced market access, balanced rules, and well targeted, sustainable financed technical assistance and capacity-building programmes have important roles to play. We recognize the particular vulnerability of the least-developed countries and the special structural difficulties they face in the global economy. We are committed to addressing the marginalization of least-developed countries in international trade and to improving their effective participation in the multilateral trading system. We recall the commitments made by ministers at our meetings in Marrakesh, Singapore and Geneva, and by the international community at the Third UN Conference on Least-Developed Countries in Brussels, to help least-developed countries secure beneficial and meaningful integration into the multilateral trading system and the global economy. We are determined that the WTO will play its part in building effectively on these commitments under the Work Programme we are establishing"...

Adanya kepentingan dan kebutuhan dari negara-negara berkembang, khususnya negara-negara terbelakang, telah menjadi suatu kebutuhan yang sangat besar melebihi apa yang menjadi kegiatan dan perhatian WTO selama ini sejak tahun 2001 setelah pertemuan tingkat menteri pada Doha Round. Pada pertemuan Doha itu sendiri, para anggota WTO telah mengadopsi Decisions on Implementation Related Issues and Concerns, berkaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh negara berkembang dalam melaksanakan WTO Agreement yang merupakan hasil dari perundingan Uruguay Round¹⁸⁶.

Para anggota WTO juga telah mengadopsi TRIPS Agreement and Public Health yang merupakan permasalahan tersendiri yang dihadapi oleh negara berkembang dan negara terbelakang selama ini. TRIPS Agreement menyatakan bahwa ketentuan ini harus diinterpretasikan dan dilaksanakan yang merupakan hak tiap negara anggota WTO untuk mempromosikan dan membuka akses bagi

¹⁸⁵ Doha Ministerial Declaration, 14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/1, parag. 2 dan 3.

¹⁸⁶ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, 3.1 overview, *op.cit.*, hal. 30.

semua orang atas tiap pelayanan kesehatan. Pada kesempatan ini juga ditekankan bahwa apa yang menjadi kepentingan dan kebutuhan dari negara berkembang menjad suatu hal yang sangat penting. Bergabungnya negara-negara berkembang, khususnya negara terbelakang, dalam sistem perdagangan multilateral dan menjadi suatu usaha dalam rangka menjamin adanya pembagian yang merata dalam jumlah besar dalam perdagangan internasional adalah menjadi agenda paling penting dari WTO itu sendiri¹⁸⁷.

Sehingga dengan demikian, dalam rangka menjamin bahwa negara berkembang, khususnya negara terbelakang, dapat tetap bergabung dalam sistem perdagangan multilateral dan juga dapat meningkatkan peran mereka dalam perdagangan internasional, WTO telah memberikan berbagai macam ketentuan khusus yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan mereka pada perdagangan internasional¹⁸⁸.

Sistem penyelesaian sengketa WTO sendiri telah digunakan secara intensif oleh negara yang memiliki kekuatan ekonomi paling besar, yaitu Amerika Serikat dan Uni Eropa. Anggota-anggota yang tergolong negara berkembang, juga telah menggunakan sistem penyelesaian sengketa WTO ini, baik dalam hal harus berhadapan dengan negara yang memiliki kekuatan ekonomi terbesar, juga berhadapan dengan negara-negara berkembang lainnya¹⁸⁹.

Sejak tahun 1995-2000, 26 % kasus yang dibawa ke hadapan forum penyelesaian sengketa WTO menghadapkan negara berkembang sebagai pihak *complainants* dan 40 % lainnya mengharuskan anggota yang tergolong negara berkembang sebagai pihak *respondent*. Pada tahun 2000 dan 2001, negara-negara berkembang membawa lebih banyak sengketa yang mereka hadapi ke hadapan forum penyelesaian sengketa WTO ini dibandingkan dengan negara-negara maju.

¹⁸⁷ *Ibid.*,

¹⁸⁸ Douglas Ierley, *Defining The Factors That Influence Developing Country Compliance With And Participation In The WTO Dispute Settlement System: Another Look At The Dispute Over Bananas*, Law and Policy in International Business, 2002.

¹⁸⁹ *Ibid.*,

1. Pasal 3 ayat 12

Pasal 3 ayat 12 DSU memberikan ketentuan khusus bagi negara berkembang yang mengajukan sengketa sebagai pihak *complainant* dimana harus berhadapan dengan negara maju untuk mengikuti prosedur berdasarkan keputusan para anggota GATT pada tanggal 5 April 1966 (1966 Decision). Pengaturan ini memberikan alternatif terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam pasal 4 yang mengatur mengenai konsultasi, pasal 5 yang mengatur mengenai jasa baik, konsiliasi dan mediasi, pasal 6 yang mengatur mengenai pembentukan panel dan pasal 12 yang mengatur mengenai prosedur dalam panel¹⁹⁴.

Berdasarkan keputusan ini, pertama, jika ternyata proses konsultasi yang terjadi antara para pihak menemui kegagalan, maka Direktur Jenderal dapat, *ex officio*, mempergunakan jasa-jasa baik (*good offices*) dan mengadakan konsultasi dalam rangka memfasilitasi untuk mencari penyelesaian atas sengketa yang terjadi, sesuai dengan permintaan dari pihak negara berkembang yang terlibat dalam sengketa¹⁹⁵.

Berdasarkan GATT 1947, anggota yang tergolong negara berkembang, diberi kesempatan sebanyak lima kali untuk mempergunakan jasa-jasa baik (*good offices*) dari Direktur Jenderal berdasarkan keputusan tersebut di atas. Kedua, jika konsultasi yang dilakukan oleh Direktur Jenderal tidak dapat menghasilkan suatu keputusan dalam waktu dua bulan, Direktur Jenderal akan, atas permintaan salah satu pihak, memasukkan hasil-hasil yang dicapai selama proses tersebut di atas kepada DSB. DSB selanjutnya akan dengan segera menunjuk panel dalam proses konsultasi dengan atau tanpa persetujuan dari para pihak¹⁹⁶. Ketiga, panel selanjutnya harus mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu berkaitan dengan kondisi dan berbagai pertimbangan berkaitan dengan penerapan hal-hal yang menjadi sengketa, berikut dengan akibat yang ditimbulkannya terhadap perdagangan dan pertumbuhan ekonomi yang dapat mempengaruhi anggota

¹⁹⁴ David Palmeter dan Petros C. Mavroidis, *op.cit.*, hal. 172.

¹⁹⁵ Dispute Settlement Understanding, pasal 1.

¹⁹⁶ *Ibid.*, pasal 5.

lainnya. Pada akhirnya, panel harus memasukkan laporannya kepada DSB dalam waktu 60 hari dari terjadinya sengketa¹⁹⁷.

Meskipun begitu, DSU menjelaskan jika panel menganggap bahwa waktu yang disediakan selama 60 hari tersebut tidak memadai untuk membuat suatu laporan, maka berdasarkan persetujuan dari pihak yang mengajukan klaim, dapat diperpanjang¹⁹⁸. Terhadap masa perpanjangan waktu ini, terdapat perbedaan antara peraturan yang terdapat dalam keputusan tersebut di atas dan prosedur berdasarkan pada pasal 4, 5, 6 dan 12 dan kesesuaian peraturan yang ada dan prosedur sesuai dengan keputusan tersebut di atas, dalam perjalanan selanjutnya menjadi berlaku¹⁹⁹.

Saat ini, tidak ada satupun negara berkembang yang mengikuti prosedur berdasarkan keputusan tersebut di atas. Adapun yang menjadi alasan adalah bahwa ketentuan penyelesaian sengketa berdasarkan DSU dianggap sudah tidak diragukan keabsahannya dalam memberikan keuntungan kepada negara-negara berkembang, jika ternyata tidak lagi menguntungkan, maka akan diambil tindakan-tindakan berdasarkan pada keputusan tersebut di atas²⁰⁰.

2. Pasal 4 ayat 10

Dalam kaitannya dengan proses konsultasi yang dilakukan dalam rangka tercapainya solusi terbaik, pasal 4 ayat 10 DSU menjelaskan bahwa sejak proses konsultasi yang dilakukan oleh para anggota WTO harus memberikan perhatian yang khusus terhadap permasalahan-permasalahan yang sifatnya khusus dan menjadi kepentingan dari negara-negara berkembang. Pasal 12 ayat 10 DSU menjelaskan selanjutnya bahwa dalam proses konsultasi dalam kaitannya terhadap hal-hal yang dilakukan oleh negara-negara berkembang, para pihak dalam sengketa dapat melakukan persetujuan untuk memperpanjang waktu 60 hari untuk

¹⁹⁷ *Ibid.*, pasal 6 ayat 1.

¹⁹⁸ *Ibid.*, pasal 3 ayat 12.

¹⁹⁹ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, 3.1 overview, *op.cit.*, hal. 39-40.

²⁰⁰ *Ibid.*,

proses konsultasi. Jika para pihak tidak menyetujuinya, maka ketua DSB dapat memutuskan, setelah proses konsultasi dengan para pihak, berkaitan dengan waktu perpanjangan yang dianggap relevan dan dalam jangka waktu tertentu²⁰¹.

3. Pasal 8 ayat 10

Dalam kaitannya dengan komposisi dari panel, dalam ketentuan ini menjelaskan bahwa sengketa yang terjadi antara negara maju dan negara berkembang, maka panel dalam hal ini harus, jika ada permintaan dari negara berkembang, komposisi panel harus terdiri atas setidaknya satu panelis yang berasal dari negara berkembang. Pada hampir sebagian besar sengketa yang melibatkan negara berkembang didalamnya, pihak pemerintah dari negara berkembang tersebut selalu menjadi panelis dalam proses panel yang ada.²⁰²

4. Pasal 12 ayat 10

Dalam kaitannya dengan proses panel, ketentuan ini menjelaskan bahwa sengketa yang berkenaan dengan hal-hal yang berhubungan dengan anggota-anggota yang tergolong negara berkembang, maka panel dapat memberikan waktu yang dianggap perlu bagi negara berkembang untuk menyiapkan dan menjelaskan apa yang menjadi bahan pertimbangannya. Dalam kasus India – Quantitative Restrictions, India meminta waktu tambahan kepada panel dalam rangka menyiapkan berkas jawabannya. Berdasarkan pada DSU mengenai adanya waktu yang ketat yang dialokasikan dalam proses panel, Amerika Serikat menolak permintaan ini²⁰³. Pihak panel menyatakan sebagai berikut²⁰⁴:

²⁰¹ David Palmeter dan Petros C. Mavroidis, *op.cit.*, hal. 174.

²⁰² <http://www.unctad.org/dispute/courses>, 3.1 overview, *op.cit.*, hal. 39-40.

²⁰³ *Ibid.*, hal. 45.

²⁰⁴ *Appellate Body Report, India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products (“India – Quantitative Restrictions”), WT/DS90/AB/R, adopted 22 September 1999, para. 84.*

"The Panel has carefully reviewed the arguments of the parties. The Panel notes that India could have raised several of the reasons mentioned in its letter during the organizational meeting held on 27 February 1998. However, pursuant to Article 12.10 of the DSU, "in examining a complaint against a developing country Member, the panel shall accord sufficient time for the developing country Member to prepare and present its argumentation." In light of this provision, and considering the administrative reorganization taking place in India as a result of the recent change in government, the Panel has decided to grant an additional period of time to India to prepare its submission. However, bearing in mind also the need to respect the time frames of the DSU and in light of the difficulties of rescheduling the meeting of 7 and 8 May, the Panel considers that an additional period of ten days would represent "sufficient time" within the meaning of Article 12.10 of the DSU. India is therefore granted until 1 May 1998 (5 p.m.) to submit its first written submission to the Panel. The original date of the first meeting remains unchanged as 7 and 8 May"

5. Pasal 12 ayat 11

Dalam kaitannya dengan laporan panel, ketentuan ini menjelaskan bahwa dalam kondisi satu atau lebih para pihak adalah berasal dari negara-negara berkembang, laporan panel harus secara jelas menyatakan bahwa telah diambil tindakan-tindakan yang dianggap relevan berkaitan dengan ketentuan-ketentuan WTO mengenai *special and differential treatment* dan tindakan-tindakan yang menguntungkan yang muncul dalam kaitannya dengan penerapan prosedur penyelesaian sengketa WTO²⁰⁵.

6. Pasal 21 ayat 7-8

Setelah proses penyelesaian sengketa mencapai tahap akhir maka salah satu kemungkinan dalam keputusan DSB adalah penentuan bahwa salah satu pihak yang bersengketa dianggap melanggar aturan GATT/WTO. Apabila hasil dari tindakan yang dianggap melanggar dan merugikan pihak yang menggugat tidak dilaksanakan maka pihak yang dirugikan diberi hak untuk melakukan retaliasi dalam bentuk yang harus disepakati oleh DSB. Disebutkan bahwa dalam mengawasi penerapan rekomendasi atau *ruling*, perhatian khusus harus diberikan kepada masalah-masalah yang mempengaruhi kepentingan negara-negara berkembang²⁰⁶. Selanjutnya dikatakan bahwa apabila suatu kasus

²⁰⁵ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, 3.1 overview, *op.cit.*, hal 42.

²⁰⁶ Disputes Settlement Understanding, *op.cit.*, pasal 21 ayat 2.

diajukan oleh negara berkembang, DSB akan mempertimbangkan tindakan lanjutan apa yang akan dilakukan dengan memperhatikan bukan saja cakupan dari substansi perdagangan yang terkait tetapi juga dampak luasnya terhadap perekonomian negara berkembang²⁰⁷.

7. Pasal 27 ayat 2

Sekretariat WTO harus dapat menyediakan ahli hukum yang menguasai bidang perdagangan khususnya berkaitan dengan penyelesaian sengketa WTO bagi negara-negara berkembang yang membutuhkannya sesuai dengan permintaan mereka masing-masing. Para ahli ini, harus dapat melakukan pendampingan bagi anggota-anggota yang tergolong negara berkembang untuk memastikan bahwa Sekretariat mampu bersifat adil bagi tiap negara anggota WTO, tanpa terkecuali. Para ahli ini, untuk selanjutnya, hanya dapat berperan dalam fase sebelum masa persidangan dari setiap sengketa yang ada. Dalam proses konsultasi dan panel, anggota-anggota negara berkembang lebih banyak menggunakan para ahli yang berasal dari Advisory Centre on WTO.²⁰⁸

E. Ketentuan-Ketentuan Khusus Lainnya

1. Ketentuan Khusus Yang Terdapat Dalam Proses Banding

Dalam periode delapan tahun pertama, *appellate body* telah melakukan berbagai pertimbangan dan memutuskan lebih dari 50 kasus yang dibawa sampai dengan tingkat banding. Berdasarkan statistik yang ada, terhadap penggunaan mekanisme banding dalam forum penyelesaian sengketa WTO, secara umum dapat dikatakan bahwa baik anggota yang tergolong negara berkembang maupun negara maju telah menemukan bahwa sistem penyelesaian sengketa WTO telah mencapai hasilnya dan secara meyakinkan sistem ini dianggap berfungsi sebagaimana mestinya. India dan Brazil adalah negara berkembang yang paling

²⁰⁷ *Ibid.*, pasal 21 ayat 7-8.

²⁰⁸ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, 3.1 overview, *op.cit.*, hal. 42.

banyak menggunakan proses banding ini, akan tetapi negara-negara berkembang lainnya juga telah menggunakan proses ini layaknya dua negara tersebut di atas²⁰⁹.

Selanjutnya, hal penting lainnya yang sudah cukup banyak diketahui oleh anggota-anggota negara berkembang dalam kaitannya untuk melindungi kepentingan negara berkembang itu sendiri dalam proses banding ini adalah partisipasi negara berkembang sebagai pihak ketiga. Keikutsertaan negara berkembang sebagai pihak ketiga diharapkan dapat memberikan pengetahuan tersendiri serta pengalaman yang berarti dalam kaitannya dengan partisipasi negara-negara berkembang dalam forum penyelesaian sengketa WTO. Sehingga dengan demikian, negara berkembang tidak memiliki keragu-raguan untuk mengambil peranan dalam setiap kondisi yang ada, hal ini disebabkan pengetahuan mereka yang memadai tentang sistem ini akan membuat negara-negara berkembang akan mendapatkan kebermanfaatannya atas sistem ini²¹⁰.

Namun demikian, tidak ada satupun dalam DSU yang secara khusus mengatur tentang proses banding dalam forum penyelesaian sengketa WTO. Meskipun begitu, Rule 16 (1) dari Working Procedures memperbolehkan setiap peserta untuk meminta kepada divisi²¹¹ untuk mengadopsi ketentuan tersebut di atas²¹².

Lebih lanjut, setiap peserta diperbolehkan, mengacu kepada Rule 16 (2), meminta kepada divisi untuk membatasi waktu yang terdapat dalam working

²⁰⁹ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, *Dispute Settlement Training Course Modules: United Nations, Conference On Trade And Development, Dispute Settlement World Trade Organization: 3.3 Appellate Review United Nations, Conference On Trade And Development, Dispute Settlement World Trade Organization*, hal. 37.

²¹⁰ *Ibid.*,

²¹¹ Divisi menurut Rule 1 (1) of Working Procedures diartikan sebagai: "*the three Members who are selected to serve on any one appeal in accordance with paragraph 1 of Article 17 of the DSU and paragraph 2 of Rule 6*".

²¹² General Provision Rule 16 (1) of Working Procedures : "*In the interests of fairness and orderly procedure in the conduct of an appeal, where a procedural question arises that is not covered by these Rules, a division may adopt an appropriate procedure for the purposes of that appeal only, provided that it is not inconsistent with the DSU, the other covered agreements and these Rules. Where such a procedure is adopted, the division shall immediately notify the parties to the dispute, participants, third parties and third participants as well as the other Members of the Appellate Body.*"

procedures atau tanggal untuk melakukan dengar pendapat jika periode atau waktu tersebut akan menimbulkan “manifesto ketidakadilan”. Dalam hal ini, anggota negara berkembang yang berpartisipasi dalam proses yang terjadi di lembaga banding membuat suatu kuasa khusus dan pembelaan atas kondisi-kondisi yang tertentu, divisi kemudian akan mempertimbangkan permohonan semacam itu dan, dimana layak, untuk mengadopsi prosedur yang sesuai atau membatasi batas waktu yang ada. Meskipun begitu, lembaga banding hanya dapat bertindak jika ada permintaan khusus untuk hal tersebut²¹³.

Selanjutnya, dalam kasus EC – Bananas III²¹⁴, secara singkat dijelaskan bahwa, Jamaika, sebagai pihak ketiga dalam proses banding pada kasus tersebut, meminta kepada *Appellate Body*, berdasarkan pada rule 16 (2) of Working Procedures, untuk menunda waktu dengar pendapat. Dalam hal ini *Appellate body* mempertimbangkan akan tetapi menolak permintaan ini, sebagai dasar bahwa tidak ada kondisi yang meyakinkan bahwa telah terjadi kondisi pengecualian yang dihasilkan dari suatu ketidakadilan yang nyata terhadap Jamaika atau pihak yang lain yang terlibat didalamnya. Dalam proses banding yang sama, *Appellate Body*, sesuai dengan permintaan dari negara Saint Lucia, menegaskan bahwa penasehat hukum yang bukan berasal atau diutus dari pemerintah suatu negara dapat berpartisipasi dihadapan *Appellate body* sebagai bagian dari perwakilan peserta atau pihak ketiga. *Appellate body* mencatat dalam hal perwakilan oleh pengacara pilihan pemerintah sendiri dapat juga dilakukan untuk urusan-urusan dalam arti khusus – khususnya bagi anggota-anggota negara berkembang – untuk memperbolehkan mereka berpartisipasi secara penuh dalam proses penyelesaian sengketa yang terjadi.²¹⁵

Selain itu, pendampingan hukum yang efektif yang diberikan kepada anggota-anggota negara berkembang dalam proses penyelesaian sengketa secara

²¹³ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, Dispute Settlement Training Course Modules, 3.3 Appellate Review United Nations, *op.cit.*, hal. 38.

²¹⁴ *Appellate Body Report*, EC – Bananas III, *para 10*.

²¹⁵ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, *op.cit.*,

umum, dan proses pada *Appellate Body* pada khususnya, telah diberikan pada awal didirikannya Geneva-based Advisory Centre on WTO Law²¹⁶.

Pada saat pembukaan ACWL tanggal 5 Oktober 2001, Mike Moore, Direktur-Jenderal WTO, menyatakan bahwa²¹⁷:

The International Court of Justice has a small fund out of which costs of legal assistance can be paid for countries who need such help. But today marks the first time a true legal aid centre has been established within the international legal system, with a view to combating the unequal possibilities of access to international justice as between states.

Pada kesempatan yang sama, Claus-Dieter Ehlermann, Kepala *Appellate Body*, menyatakan bahwa²¹⁸:

By providing low-cost, high quality legal services, the Centre will enable the greater participation of developing country members. The centre will, therefore, benefit its members. It will benefit panels, the Appellate Body, and the WTO. Ultimately, the Centre will benefit the "rule-based" multilateral trading system, and strengthen the notion that the disputes settlement system of the WTO is available to the economically weak as much as it is available to the economically strong

Pada musim panas tahun 2001, Advisory Centre melakukan pendampingan untuk pertama kalinya bagi anggota-anggota negara berkembang WTO dalam proses penyelesaian sengketa dimana menjadi pendamping pada proses di *Appellate Body* pada kasus *United States – Cotton Yarn*²¹⁹. Kesuksesan berhasil diraih dalam proses pendampingan yang diberikan pada kasus *EC – Sardines*, dimana dalam hal ini Advisory Centre mewakili Peru sebagai pihak *complainant* dalam kasus ini.²²⁰

Selain itu, bahwa banyak negara berkembang tidak memiliki para ahli di bidang hukum yang dapat berpartisipasi dan membantu secara efektif dalam proses penyelesaian sengketa di WTO. Namun demikian, setelah putusan

²¹⁶ *Ibid.*,

²¹⁷ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 227.

²¹⁸ *Ibid.*, hal. 228.

²¹⁹ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, Dispute Settlement Training Course Modules, 3.3 Appellate Review United Nations, *op.cit.*, hal. 38.

²²⁰ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 228.

Appellate Body dalam EC – Bananas III, telah memberikan suatu rujukan bahwa anggota-anggota WTO akan mendapatkan pendampingan dan perwakilan (jika diperlukan) oleh pengacara swasta dalam proses penyelesaian sengketa di WTO²²¹. *Appellate Body* menjelaskan dalam keputusannya bahwa²²²:

“That representation by counsel of a government’s own choice may well be a matter of particular significance – especially for developing countries members – to enable them to participate fully in disputes settlement proceeding”.

2. Ketentuan Khusus Dalam GATS Agreement

Dalam pasal 4 GATS Agreement terdapat ketentuan khusus bagi anggota-anggota negara berkembang dan khususnya negara-negara terbelakang. Secara khusus, meningkatnya partisipasi dari anggota-anggota negara berkembang dan perdagangan jasa harus dapat difasilitasi melalui negosiasi-negosiasi terhadap beberapa komitmen yang khusus, oleh anggota-anggota yang berbeda, dalam agendanya, yang berkaitan dengan “kekuatan dari negara-negara berkembang” terhadap kapasitas perdagangan jasa dalam negeri, efisiensi dan kompetisi, termasuk didalamnya adalah akses terhadap teknologi, kemajuan bagi negara-negara berkembang, akses terhadap jaringan distribusi dan jaringan informasi; dan liberalisasi atas akses pasar dalam berbagai sector dan jenis-jenis penawaran kepentingan ekspor bagi negara-negara berkembang²²³.

Prioritas khusus juga diberikan bagi anggota-anggota negara terbelakang, dan perhitungan khusus harus dapat dilakukan terhadap kesulitan-kesulitan khusus yang dialami oleh negara-negara dalam penerimaan terhadap negosiasi atas komitmen-komitmen khusus dalam kaitannya dengan situasi

²²¹ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 227. Walaupun demikian, untuk beberapa negara berkembang menganggap bahwa pendampingan dan perwakilan dengan menggunakan jasa pihak swasta sangat membutuhkan biaya yang sangat besar dan hal ini menjadi kendala tersendiri bagi pihak negara berkembang itu sendiri yang harus berperka dalam WTO.

²²² *Appellate Body Report, EC – Bananas III*, paragraph 12.

²²³ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, *Dispute Settlement Training Course Modules*, Modul 3.13, GATS, hal. 17.

ekonomi yang khusus dan perkembangannya, perdagangan dan kebutuhan-kebutuhan atas keuangan dalam negeri²²⁴.

3. Ketentuan Khusus Dalam Pelaksanaan Putusan-Putusan DSB

Dalam hal ini, jika dalam pelaksanaan keputusan-keputusan DSB dapat berpengaruh bagi negara-negara berkembang, terdapat beberapa keadaan-keadaan khusus yang harus dapat dipertimbangkan dalam kaitannya dengan ketentuan dari pasal 21 ayat 2 DSU. Jika suatu negara, sebagai contoh, sedang menghadapi krisis ekonomi dan terdapat bukti-bukti bahwa penerapan yang cepat atas suatu rekomendasi dan keputusan-keputusan DSB dapat saja membuat kondisi krisis ini menjadi lebih buruk, dalam hal ini dapat diberikan suatu masa perpanjangan waktu untuk dapat mematuhi dan melaksanakan rekomendasi dan keputusan DSB tersebut di atas. Hal inilah yang menjadi alasan bagi para arbiter dalam kasus Indonesia – Autos, dimana arbiter mengambil suatu pertimbangan terhadap kondisi ekonomi yang memburuk di Indonesia dan mengabulkan adanya tambahan waktu selama enam bulan untuk menjadikannya sesuai dengan ketentuan yang terdapat pada *covered agreement*²²⁵.

Arbiter menyatakan bahwa²²⁶ :

"Indonesia is not only a developing country; it is a developing country that is currently in a dire economic and financial situation. Indonesia itself states that its economy is "near collapse". In these very particular circumstances, I consider it appropriate to give full weight to matters affecting the interests of Indonesia as a developing country pursuant to the provisions of Article 21.2 of the DSU. I, therefore, conclude that an additional period of six months over and above the six-month period required for the completion of Indonesia's domestic rule-making process constitutes a reasonable period of time for implementation of the recommendations and rulings of the DSB in this case".

Jika terdapat suatu masalah sedang dihadapi oleh anggota-anggota negara berkembang, DSU menjelaskan bahwa "DSB akan mempertimbangkan apa yang akan menjadi langkah selanjutnya yang akan diambil yang disesuaikan dengan

²²⁴ *Ibid.*,

²²⁵ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, *Dispute Settlement Training Course Modules*, 3.4 Implementation and Enforcement, hal. 15-16.

²²⁶ Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry ("Indonesia – Autos"), *WT/DS54/15*, para. 24.

keadaan yang ada²²⁷. Dalam hal ini juga akan dipertimbangkan “tidak hanya berkaitan dengan hal-hal dari perdagangan yang diajukan klaim, tetapi juga akibat terhadap kondisi ekonomi yang menjadi perhatian dari negara berkembang.”²²⁸

Selain itu, juga ditegaskan bahwa para anggota harus memberikan perhatian khusus kepada negara berkembang bilamana penyebab sengketa adalah kebijaksanaan yang diambil oleh negara berkembang tersebut²²⁹. Selanjutnya, jika salah satu pihak yang bersengketa adalah negara berkembang dan terdapat keperluan untuk memberikan tambahan pendapat hukum, maka sekretariat WTO harus menyediakan bantuan tenaga ahli bidang hukum kepada negara berkembang tersebut. Selain itu, sekretariat WTO diharuskan untuk memberikan nasehat atau kebutuhan-kebutuhan lain yang diperlukan oleh negara berkembang selama menjadi pihak yang bersengketa²³⁰.

Dalam perkembangan selanjutnya, sejak tahun 1995 dan setiap tahunnya sampai dengan tahun 2000, dengan berbagai perlakuan khusus yang diberikan telah banyak negara berkembang yang menggunakan sistem penyelesaian sengketa WTO, baik secara bersama-sama maupun secara sendiri-sendiri, dibandingkan dengan negara-negara maju. Negara-negara berkembang seringkali menggunakan sistem ini dalam rangka menyelesaikan sengketa jika harus berperkar dengan negara yang memiliki kekuatan ekonomi yang besar dan biasanya selalu berakhir dengan sukses. Kasus antara Amerika Serikat vs Underwear, dengan pihak penggugat adalah negara Costa Rica, telah diketahui bersama sebagai salah satu contoh kesuksesan dalam penggunaan sistem ini²³¹.

²²⁷ Disputes Settlement Understanding, *op.cit.*, Pasal 21 ayat 7.

²²⁸ <http://www.unctad.org/dispute/courses>, 3.4 Implementation and Enforcement, *op.cit.*, hal.16.

²²⁹ Syahmin AK, *op.cit.*, hal 257.

²³⁰ *Ibid.*,

²³¹ Hatta, *op.cit.*,

F. Ketentuan-ketentuan Yang Merugikan Negara Berkembang

Namun demikian, bila melihat dari ketentuan-ketentuan WTO dalam penyelesaian sengketa, maka untuk negara berkembang yang pada umumnya dalam taraf untuk meningkatkan pendapatannya melalui perdagangan internasional, maka banyak hal yang dianggap merugikan bagi negara berkembang, antara lain²³²:

1. Bila terjadi pelanggaran berdasarkan perjanjian maka tindakan ini dianggap sebagai *prima facie* yang menyebabkan hilangnya atau penghapusan manfaat terutama untuk anggota lainnya, karena ketentuan untuk satu negara diberlakukan juga untuk seluruh anggota WTO.
2. Dalam hal pendefinisian tentang *non-violation complaints* (pasal 26 DSU). Ketentuan pasal ini memberi peluang pada suatu negara untuk mengajukan tuntutan, walaupun suatu tindakan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan GATT. Apabila suatu negara merasa dirugikan oleh negara lain, maka negara tersebut dapat mengajukan tuntutan dengan berdasarkan pada *non-violation complains*. Disisi lain, keadaan negara berkembang yang masih banyak kelemahan dimungkinkan menjadi dasar bagi negara maju khususnya untuk mengajukan sengketa ke DSB. Sehingga dalam hal ini kepentingan negara berkembang akan terganggu karena banyak kelemahan negara berkembang yang dianggap merugikan negara maju.
3. Ketentuan WTO yang berdasarkan pada *rule based system* menuntut negara-negara berkembang untuk menyesuaikan keadaan hukum nasional masing-masing negara agar sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam WTO. Kondisi demikian menimbulkan masalah tersendiri dalam hal kesiapan peraturan perundang-undangan dan aparatur pemerintah masing-masing negara, khususnya negara berkembang, agar dapat menyesuaikan dengan perkembangan ekonomi global yang dikomandoi oleh WTO.
4. Dalam sidang, dimana *contracting parties* memberikan keputusan berupa rekomendasi yang berisi :

²³² *Ibid.*,

- a) Agar pihak yang merugikan menghentikan praktek perdagangannya. Dalam hal ini tidak ada pengecualian untuk negara berkembang. Sehingga dengan demikian, jika hal ini dilakukan maka untuk negara berkembang merupakan penghambat untuk meningkatkan perdagangannya.
- b) Ketentuan WTO menyatakan tindakan balasan terhadap negara yang merugikan. Hal ini sangat berpengaruh terhadap perkembangan perdagangan terutama jika pihak yang dianggap merugikan adalah negara berkembang. Disamping itu hal ini berarti menuntut negara berkembang untuk menyesuaikan hukum nasionalnya dan hukum internasional.

Keanggotaan panel adalah netral (bukan salah satu pihak yang sedang bersengketa). Dalam hal ini apabila anggota panel bukan dari negara berkembang, maka akan ada kecenderungan untuk memihak kepada negara maju. Disamping itu juga hasil-hasil yang diperoleh panel dalam menyelesaikan sengketa kurang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, karena kurang jelasnya kedudukan panel didalam ketentuan WTO. Namun demikian, keberadaan prinsip *Special and Differential Treatment* yang menyatakan bahwa pemberian perlakuan khusus dan berbeda kepada negara peserta yang perekonomiannya masih berkembang, diharapkan dapat mengikat dan meningkatkan daya saing dan posisi tawar negara tersebut yang masih jauh di bawah negara industri maju.

Sehingga dengan demikian, berdasarkan penjelasan tersebut di atas telah terdapat ketentuan khusus bagi negara berkembang yang berlaku mengenai prosedur penyelesaian sengketa yang diterapkan oleh Dispute Settlement Body yang merupakan satu paket ketentuan yang wajib ditaati dan diikuti serta dilaksanakan oleh para anggota WTO sebagai sarana penyelesaian sengketa dagang internasional khususnya bagi para anggota WTO dan setiap keputusannya wajib diikuti tanpa terkecuali.

BAB IV
KETENTUAN YANG SEHARUSNYA DIMILIKI OLEH SISTEM
PENYELESAIAN SENGKETA WTO DAN MANFAATNYA BAGI
KEPENTINGAN NASIONAL INDONESIA

A. Pentingnya Penyelesaian Sengketa Yang Adil Bagi Negara Berkembang (Khususnya Indonesia)

Seperti diketahui bersama bahwa sejak WTO berdiri pada tanggal 1 Januari 1995 yang merupakan hasil dari perundingan Uruguay Round Trade Negotiation, merupakan bagian dari delapan perundingan dalam bidang perdagangan di bawah GATT²³³. Secara umum, WTO menghadapi banyak rintangan dalam negosiasi perdagangan internasional, dan sejauh ini, belum ada tanda-tanda adanya kesuksesan dalam membuat suatu perjanjian baru atau rezim baru dalam bidang perdagangan. Namun demikian, disisi yang lain, pihak-pihak yang terlibat dalam sistem penyelesaian sengketa WTO dapat dikatakan menemukan kesuksesannya. Sejak badan ini dibentuk, telah cukup banyak kasus yang dibawa ke forum penyelesaian sengketa WTO (dalam hal ini DSB) dan telah berhasil di pecahkan. Walaupun terdapat sedikit kasus yang cukup sulit untuk diselesaikan baik dalam hal pelaksanaan atas rekomendasi dari DSB, sengketa yang ada secara keseluruhan, dapat dikatakan telah cukup sukses dan DSB telah berhasil menjadi badan yang sangat penting dalam penyelesaian sengketa dagang internasional²³⁴, terutama bagi negara-negara berkembang²³⁵ khususnya Indonesia.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa bagi negara-negara anggota yang tergolong sebagai negara berkembang telah banyak menggunakan sistem penyelesaian sengketa dalam forum WTO ini. Sejak tahun 1995 dan sampai

²³³ Ernst-Ulrich Petersmann, *Prevention and Settlement of International Trade Disputes Between The European Union and The United States*, *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2000.

²³⁴ Mitsuo Matsushita, *The Tenth Anniversary of the WTO*, *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, March 2006.

²³⁵ Peter van den Bosshe, *op.cit.*, hal. 225.

dengan tahun 2000, pada setiap tahunnya, negara-negara berkembang, baik secara sendiri maupun bersama-sama, telah membawa cukup banyak sengketa yang dihadapkan ke forum WTO dibandingkan dengan negara-negara maju²³⁶. Hal ini membuktikan bahwa negara-negara berkembang telah cukup percaya menjadikan forum penyelesaian sengketa WTO sebagai sarana penyelesaian sengketa yang melibatkan mereka, terlepas siapapun pihak yang menjadi lawannya.

Terdapat suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa jumlah kasus yang dibawa ke forum penyelesaian sengketa WTO mengalami peningkatan yang sangat signifikan dibandingkan sebelum tahun 1995. Selama periode 1947-1994, terdapat 300 kasus yang dibawa ke forum penyelesaian sengketa berdasarkan GATT 1947²³⁷. Di sisi yang lain, berdasarkan laporan dari WTO Secretariat, periode tahun 1995-1998 terdapat 98 kasus yang dibawa ke forum penyelesaian sengketa WTO²³⁸. Hal ini berarti rata-rata terdapat 29,7 % kasus tiap tahunnya²³⁹ dan selama periode tiga tahun tersebut pihak *complainant* yang berasal dari negara berkembang berjumlah 31 %, sedangkan Amerika Serikat 32 %, European Communities 22 % dan negara maju lainnya sebanyak 16 %²⁴⁰. Mengingat tingginya jumlah negara berkembang yang mengajukan sengketa pada forum penyelesaian sengketa WTO, menunjukkan bahwa negara berkembang menaruh harapan yang besar bahwa forum ini mampu bertindak adil sesuai dengan prinsip *rule based system*.

Selanjutnya, selama berfungsinya DSU sejak tahun 1995 sampai dengan 17 September 2004 tercatat di Sekretariat WTO tidak kurang dari 314 pengaduan anggota²⁴¹ dan sampai dengan 13 Juni 2009 tercatat tidak kurang dari 393

²³⁶ *Ibid.*,

²³⁷ Mitsuo Matsushita, *op.cit.*,

²³⁸ Robert E. Hudec, *op.cit.*,

²³⁹ lihat lebih lanjut dalam <http://www.wto.org>.

²⁴⁰ Robert E. Hudec, *op.cit.*,

²⁴¹ Report of WTO Consultative Board, tahun 2004.

pengaduan anggota²⁴². Jumlah ini berarti beberapa kali lipat yang diterima GATT selama hampir limapuluh tahun keberadaan GATT. Di satu sisi, hal ini merupakan perkembangan positif karena mencerminkan kepercayaan yang lebih besar dari anggotanya terhadap sistem penyelesaian sengketa yang baru. Apalagi jika dilihat fakta bahwa pihak yang bersengketa tidak hanya negara-negara maju, tetapi juga negara berkembang mulai mengadukan negara maju atau sesama negara berkembang²⁴³.

Adapun kasus-kasus yang melibatkan negara berkembang sebagai pihak *complainant* dan dikatakan cukup berhasil terdapat dalam kasus US – Underwear (Costa Rica vs US)²⁴⁴, US – Shirts Blouses (India vs US)²⁴⁵, US – Shrimp/Turtle (India, Pakistan, Thailand dan Malaysia vs US)²⁴⁶, EC – Sardines (Peru – EC)²⁴⁷ dan EC – Tariff Preferences (India vs EC)²⁴⁸.

Di sisi lain, dalam tiga dekade terakhir ini konflik kepentingan ekonomi antara negara berkembang dan negara maju telah semakin terpusat pada masalah perdagangan antar negara. Konflik ini dipicu oleh pandangan yang berbeda antara negara berkembang dan negara maju. Di satu sisi negara berkembang cenderung mengambil kebijakan yang menghambat masuknya barang dan jasa dari pelaku asing, utamanya dari negara maju. Sebagai negara berdaulat, negara berkembang, dianggap berhak untuk menerapkan berbagai “hambatan” tersebut. Alasan yang

²⁴² “Cases on WTO”, <<http://www.wto.org>>, diakses pada tanggal 13 Juni 2009.

²⁴³ Peter Van den Bossche, *op.cit.*, 183.

²⁴⁴ Appellate Body Report, *United States -- Restrictions on Imports of Cotton and Man-made Fibre Underwear*, WT/DS24/AB/R (Feb. 10, 1997).

²⁴⁵ Appellate Body Report, *United States -- Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India*, WT/DS33/AB/R (May 23, 1997).

²⁴⁶ Appellate Body Report, *United States -- Import Prohibition of Certain Shrimps and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R (Oct. 12, 1998).

²⁴⁷ Appellate Body Report, *European Communities -- Trade Description of Sardines*, WT/DS231/AB/R (Sep. 26, 2002).

²⁴⁸ Appellate Body Report, *European Communities -- Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries*, WT/DS246/AB/R (Apr. 7, 2004).

sering dikemukakan adalah untuk melindungi lapangan kerja, sebagai sarana untuk memproteksi industri kecil, dalam rangka memperkuat pelaku usaha nasional, hingga mendapatkan devisa²⁴⁹.

Di sisi lain, negara maju menghendaki agar tidak ada hambatan yang diberlakukan oleh negara, termasuk yang diberlakukan oleh negara berkembang. Tidak adanya hambatan diidentikkan dengan perdagangan bebas (*free trade*) yang berarti tidak adanya diskriminasi darimana barang atau jasa berasal²⁵⁰. Pasar menjadi penting karena produk yang dihasilkan oleh pelaku usaha dari negara maju harus dibeli. Pasar yang potensial bagi barang dan jasa dari pelaku usaha negara maju ada di negara berkembang. Ada beberapa alasan mengapa demikian. Pertama, konsumen di negara berkembang biasanya belum terbentuk. Konsumen di negara berkembang sangat senang dengan barang-barang yang berasal dari negara maju. Kedua, dari segi jumlah penduduk, negara berkembang sangat potensial. Jumlah penduduk negara berkembang sangat fantastis bila dibandingkan dengan jumlah penduduk di negara maju. Hanya saja kelemahan konsumen di negara berkembang adalah rendahnya daya beli mereka.²⁵¹

Dari dua perspektif di atas, terjadi tarik ulur kepentingan. Bagi negara berkembang mereka dengan mudah menentukan hambatan dengan cara memberlakukan perundangan nasional. Sementara bagi negara maju, pertanyaan muncul bagaimana cara mereka dapat menghapuskan berbagai hambatan yang dibuat oleh negara berkembang. Sudah pasti negara maju tidak mungkin memerintahkan negara berkembang untuk mencabut berbagai hambatan tersebut layaknya hubungan antara negara penjajah dan negara jajahan. Alternatif yang paling mungkin adalah dengan membuat kesepakatan-kesepakatan yang untuk kemudian dituangkan dalam perjanjian nasional. Apabila negara berkembang turut serta dalam perjanjian internasional dimaksud maka mereka akan menghapuskan berbagai hambatan atas barang dan jasa dari luar negeri. Disisi lain, negara maju

²⁴⁹ Hikmahanto Juwana, *op.cit.*, hal. 12

²⁵⁰ *Ibid.*, hal. 13.

²⁵¹ *Ibid.*,

tidak jarang memberi pemanis berupa hibah, pinjaman dan lain sebagainya bagi negara berkembang agar mereka mau ikut dalam suatu perjanjian internasional.²⁵²

Di sisi lain, seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa WTO telah menambahkan beberapa ketentuan yang meringankan bagi posisi negara berkembang dalam proses penyelesaian sengketa WTO²⁵³, dimana adalah suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa sebagian besar anggota WTO berasal dari negara berkembang²⁵⁴. Meskipun begitu, karena kelemahan yang dimiliki oleh negara berkembang selalu menempatkan negara berkembang sebagai pihak yang lemah dalam berbagai kondisi²⁵⁵. Hal ini merupakan suatu hal yang dianggap berbahaya dalam kaitannya dengan posisi negara berkembang sebagai negara berdaulat dan prinsip legalistik yang dianut dalam sistem penyelesaian sengketa WTO dimana para pihak yang bersengketa berada dalam posisi yang sejajar²⁵⁶.

Sehingga dengan demikian sebagai badan penyelesaian sengketa tingkat internasional dalam dunia perdagangan internasional, WTO (dalam hal ini DSB) diharapkan mampu menjalankan fungsi dan perannya dalam menciptakan perdagangan internasional yang bebas tanpa hambatan dan diskriminasi dan berlaku efektif bagi para pihak yang bersengketa di dalamnya, khususnya Indonesia.

Partisipasi Indonesia dalam Uruguay Round berlandaskan pangkal tolak yang fundamental dan bukan semata-mata sebagai tindakan untuk mengikuti "mode" yang berkembang di masyarakat internasional. Program pembangunan

²⁵² *Ibid.*, Salah satu contoh kasus yang melibatkan antara negara berkembang sebagai pihak *complainant* yang harus berhadapan dengan negara maju yang memiliki kekuatan ekonomi sangat besar dan dapat dikatakan sebagai suatu kesuksesan bagi negara berkembang adalah kasus US – Underwear, dengan pihak *complainant* adalah Costa Rica.

²⁵³ Herlina, *op.cit.*, hal. 673. Ketentuan-ketentuan khusus tersebut terdapat dalam berbagai pasal khusus DSU dalam berbagai tahap dalam sistem penyelesaian sengketa WTO yang ada.

²⁵⁴ Peter van den Bossche, *op.cit.*, hal. 225.

²⁵⁵ Mitsuo Matsushita, *op.cit.*,

²⁵⁶ Herliana, *op.cit.*,

Indonesia yang telah diterapkan sejak Repelita I berpijak pada serangkaian kebijaksanaan yang tujuannya untuk meningkatkan pendapatan ekonomi secara agregat setinggi mungkin, tanpa menimbulkan gejala inflasi yang tidak terkendali. Disisi lain, mengusahakan pemerataan hasil yang tercapai kepada sebanyak mungkin warga negara Indonesia. Ringkasan tujuan nasional yang dirumuskan secara ringkas tersebut merupakan kegiatan yang memerlukan keseimbangan yang sifatnya multidimensional dan tidak mudah dilakukan secara sempurna. Akan tetapi, kombinasi tujuan tersebut merupakan tujuan politis yang mutlak karena masyarakat kita hidup dalam suatu "situasi kontekstual" yang khas dan sangat kompleks²⁵⁷.

Sebagai suatu negara dengan ekonomi yang semakin mengandalkan perolehan devisa dari ekspor non-migas sangatlah penting bagi Indonesia untuk ikut mewujudkan tatanan perdagangan internasional. Dalam hal ini, Indonesia ikut serta dalam berbagai perjanjian internasional dan ikut mendorong diperhatikannya berbagai aspek dalam sistem perdagangan internasional yang merupakan isu bersama²⁵⁸ bagi negara-negara berkembang khususnya. Keberhasilan Indonesia dalam upaya ekspor non-migas terutama memerlukan upaya keras di dalam negeri, baik pada tingkat satuan usaha, maupun pada tingkat pemerintah melalui deregulasi, maupun peningkatan dalam upaya infrastruktur dan banyak hal lainnya yang dapat menunjang efisiensi²⁵⁹.

Namun ada pula di sisi lain yang juga sangat diperlukan, yaitu menjaga agar sistem perdagangan dunia tetap terbuka, tetap berpijak pada aturan main yang ditentukan secara multilateral dan yang berpegang pada prinsip-prinsip umum yang telah dikembangkan dalam perundingan GATT. berdasarkan atas kesadaran ini maka Indonesia, maupun negara-negara berkembang lainnya, bertekad untuk menjadi pemain aktif dalam setiap perjanjian multiateral dalam bidang perdagangan. Adapun yang menjadi maksud dari tekad tersebut adalah

²⁵⁷ HS. Kartadjoemena, *GATT dan WTO: Sistem, Forum dan Lembaga Internasional Di Bidang Perdagangan*, (Jakarta: UI Press, 1996), hal. 230.

²⁵⁸ Riyatno, *op.cit.*, hal. 147.

²⁵⁹ HS. Kartadjoemena, *op.cit.*, hal 237.

Indonesia yang telah diterapkan sejak Repelita I berpijak pada serangkaian kebijaksanaan yang tujuannya untuk meningkatkan pendapatan ekonomi secara agregat setinggi mungkin, tanpa menimbulkan gejolak inflasi yang tidak terkendali. Disisi lain, mengusahakan pemerataan hasil yang tercapai kepada sebanyak mungkin warga negara Indonesia. Ringkasan tujuan nasional yang dirumuskan secara ringkas tersebut merupakan kegiatan yang memerlukan keseimbangan yang sifatnya multidimensional dan tidak mudah dilakukan secara sempurna. Akan tetapi, kombinasi tujuan tersebut merupakan tujuan politis yang mutlak karena masyarakat kita hidup dalam suatu "situasi kontekstual" yang khas dan sangat kompleks²⁵⁷.

Sebagai suatu negara dengan ekonomi yang semakin mengandalkan perolehan devisa dari ekspor non-migas sangatlah penting bagi Indonesia untuk ikut mewujudkan tatanan perdagangan internasional. Dalam hal ini, Indonesia ikut serta dalam berbagai perjanjian internasional dan ikut mendorong diperhatikannya berbagai aspek dalam sistem perdagangan internasional yang merupakan isu bersama²⁵⁸ bagi negara-negara berkembang khususnya. Keberhasilan Indonesia dalam upaya ekspor non-migas terutama memerlukan upaya keras di dalam negeri, baik pada tingkat satuan usaha, maupun pada tingkat pemerintah melalui deregulasi, maupun peningkatan dalam upaya infrastruktur dan banyak hal lainnya yang dapat menunjang efisiensi²⁵⁹.

Namun ada pula di sisi lain yang juga sangat diperlukan, yaitu menjaga agar sistem perdagangan dunia tetap terbuka, tetap berpijak pada aturan main yang ditentukan secara multilateral dan yang berpegang pada prinsip-prinsip umum yang telah dikembangkan dalam perundingan GATT. berdasarkan atas kesadaran ini maka Indonesia, maupun negara-negara berkembang lainnya, bertekad untuk menjadi pemain aktif dalam setiap perjanjian multiateral dalam bidang perdagangan. Adapun yang menjadi maksud dari tekad tersebut adalah

²⁵⁷ HS. Kartadjoemena, *GATT dan WTO: Sistem, Forum dan Lembaga Internasional Di Bidang Perdagangan*, (Jakarta: UI Press, 1996), hal. 230.

²⁵⁸ Riyatno, *op.cit.*, hal. 147.

²⁵⁹ HS. Kartadjoemena, *op.cit.*, hal 237.

karena aturan main yang akan diterapkan akan menjadi faktor penting dalam keberhasilan dalam menempuh strategi pembangunan mereka yang semakin beralih kepada orientasi ekspor²⁶⁰.

Sehingga dengan demikian, adapun yang menjadi kepentingan nasional Indonesia dalam setiap perjanjian multilateral dalam bidang perdagangan adalah sebagai berikut²⁶¹:

1. Adanya akses ke pasar

Mengingat bahwa ekspor non-migas, menurut kesepakatan nasional merupakan tujuan yang penting agar dapat mencapai laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi untuk menunjang program pembangunan nasional, maka akses ke pasar merupakan salah satu tujuan utama, dalam hal ini Indonesia berkepentingan agar sistem internasional tidak mengarah menjadi lebih restriktif.

2. Adanya perbaikan aturan main

Dalam hal ini, mengingat bahwa ekspor Indonesia akan semakin beralih kepada barang jadi dan hasil manufaktur yang dalam kenyataannya berhadapan dengan jenis-jenis rintangan di luar tarif terutama anti-dumping dan hambatan lainnya, maka salah satu perhatian dipusatkan kepada upaya memperketat disiplin anti-dumping. Dengan demikian, perlu dilakukan upaya identifikasi aturan-aturan main lainya dimana Indonesia merasa perlu menekankan adanya perbaikan.

3. Bidang baru atau "new issue"

Mengingat bahwa perundingan Uruguay Round merupakan suatu negosiasi global yang mencakup kehendak dan kepentingan negara berkembang dan negara maju, maka sisi lain yang juga harus dirundingkan selain akses ke pasar dan penyempurnaan *rules*, adalah hal-hal baru yang belum tertangani dalam perundingan GATT sebelum tahun 1994 yaitu perdagangan jasa-jasa, perlindungan terhadap hal atas kekayaan intelektual dan disiplin dalam menerapkan kebijaksanaan di bidang investasi yang ada dampaknya terhadap

²⁶⁰ *Ibid.*,

²⁶¹ *Ibid.*, hal. 237-240.

perdagangan. Dalam hal ini, baik negara maju maupun negara berkembang memiliki kepentingannya masing-masing yang berbeda-beda, dimana negara maju menuntut kesediaan negara berkembang untuk menerima kewajiban dalam penanganan kegiatan perdagangan yang menyangkut tiga bidang tersebut di atas. Selain itu baik Indonesia maupun negara berkembang lainnya dituntut untuk memberikan konsesi dalam pembukaan pasar dibidang jasa, termasuk aturan main untuk mengizinkan beroperasinya perusahaan asing di bidang jasa dan kewajiban untuk melakukan pengawasan pelanggaran hak-hak kekayaan intelektual serta membatasi kebebasan dalam menentukan kebijaksanaan yang mengatur pola operasi perusahaan tersebut sejauh berkaitan dengan perdagangan.

Indonesia telah meratifikasi Persetujuan Pembentukan WTO melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1994. Dengan ratifikasi tersebut, maka negara-negara anggota WTO, dalam hal ini juga Indonesia, harus menyesuaikan peraturan nasionalnya dengan ketentuan - ketentuan yang ada dalam persetujuan-persetujuan WTO. Adanya ratifikasi tersebut merupakan pernyataan bahwa Ketentuan dan Isi Persetujuan WTO menjadi bagian dari peraturan perundangan nasional. Indonesia sebagai negara anggota WTO juga memiliki kewenangan untuk melakukan tuduhan anti dumping berupa pengenaan bea masuk anti dumping, tuduhan anti - subsidi dalam hal ini yaitu pengenaan bea masuk imbalan dan tindakan *safeguard* berupa pengenaan tarif, kuota atau keduanya²⁶².

Oleh sebab itu, dengan keikutsertaan Indonesia dalam forum WTO dapat dimanfaatkan dengan maksimal akan menjadi langkah awal yang baik untuk mengamankan dan memajukan kesejahteraan bangsa melalui sarana perdagangan internasional, khususnya dalam forum penyelesaian sengketa WTO.

²⁶² <http://www.ditjenkpi.depdag.go.id/images/Bulletin/Gabungan42>. *Penyelesaian Sengketa WTO dan Indonesia*, diakses pada tanggal 28 Juni 2009.

B. Pengalaman Indonesia Dalam Forum Penyelesaian Sengketa WTO

Seperti yang telah dijelaskan di atas, WTO diharapkan mampu berperan lebih besar dalam menyelesaikan setiap sengketa yang terjadi diantara negara anggotanya sehingga dapat memberikan rasa keadilan bagi tiap negara peserta anggota WTO maupun pihak-pihak lain di luar sengketa yang terjadi yang ternyata ikut dirugikan atas sengketa yang ada²⁶³.

Di dalam perkembangannya, cukup banyak pakar yang memberikan penilaian positif tentang sistem penyelesaian sengketa yang diterapkan oleh DSB ini. Artinya bahwa, keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh DSB sebagai forum penyelesaian sengketa perdagangan internasional, di lihat dari berbagai sisi, telah cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa yang dihadapkan kepadanya²⁶⁴. Walaupun disisi lain, cukup banyak pakar yang juga masih meragukan perkembangan perjalanan sistem ini dengan berbagai pertimbangan, seperti halnya keengganan bagi sejumlah anggota untuk terlibat di dalam penyelesaian sengketa WTO karena prosesnya yang terlalu lama atau karena sistem ini tidak diimbangi dengan tindakan perbaikan yang efektif pada akhir prosesnya, demikian pula dengan tidak adanya dana, perbedaan budaya dan kekuatan dari faktor-faktor yang bergantung pada alternatif yang tersedia serta implikasi-implikasi politik yang timbul oleh adanya sistem ini.²⁶⁵

Persepsi umum tentang proses penyelesaian sengketa WTO adalah bahwa sistem ini berjalan dengan baik²⁶⁶. Setidaknya demikian yang diyakini oleh sebagian besar anggota Amerika Utara, seperti Kanada, Amerika Serikat, dan Meksiko. Akan tetapi tidak bagi yang lain, pendapat seperti ini hanya diterima oleh negara-negara maju dan tidak demikian pendapat dari sebagian besar anggota WTO yang berasal dari kawasan berkembang. Hasil analisis mengenai

²⁶³ Mary Jo Nicholson, *Legal Aspect of International Business*, (Ontario: Prentice-Hall Canada Inc., 1997), hal., 33-34.

²⁶⁴ Mitsuo Matsushita, *op.cit.*,

²⁶⁵ Donald McRac, *Measuring the Effectiveness of the WTO Dispute Settlement System*, Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy, Maret, 2008.

²⁶⁶ Mitsuo Matsushita, *op.cit.*,

penyelesaian sengketa WTO oleh pakar-pakar dari Barat adalah positif dan dianggap bahwa penyelesaian sengketa dinilai sebagai cerita sukses yang dicapai oleh WTO²⁶⁷.

Pada tahun-tahun pertama terbentuknya GATT penggunaan prosedur penyelesaian sengketa telah memperkuat komitmen para peserta perjanjian. Selama tahun 1950-an prosedur penyelesaian sengketa terbukti efektif. Pada tahun 1960-an kondisi ini mengalami perubahan dramatis terhadap mekanisme penyelesaian sengketa GATT. Usaha-usaha untuk menempuh cara hukum semakin ditinggalkan dan diganti dengan konsultasi diplomatik²⁶⁸. Usaha pemerintah yang mengangkat persoalan dari segi hukum tidak disukai bahkan mendapat tantangan. Kondisi yang terjadi pada tahun enam puluhan diikuti oleh kondisi yang lebih membahayakan di tahun 1970-an dengan maraknya proteksionisme, suatu langkah yang membahayakan sistem perdagangan liberal yang dicoba penegakannya oleh GATT sejak diberlakukan pada tahun 1948. Hal ini mengingatkan bahwa adanya kekuatan yang tidak seimbang yang dimiliki diantara sesama negara anggota WTO seperti yang telah disebutkan di atas²⁶⁹.

Dari sisi mekanisme penyelesaian sengketa itu sendiri tampaknya prosedur konsensus dalam pengambilan keputusan merupakan hambatan yang sangat besar bagi efektivitas penyelesaian sengketa GATT. Dalam hal ini, kemampuan setiap pihak untuk merintangai penerimaan laporan panel pada akhirnya mengandung arti bahwa litigasi harus menyerah pada proses negosiasi untuk menyelesaikan perselisihan²⁷⁰. Hal ini berarti bahwa setiap pihak bukan hanya memiliki hak-hak kedaulatan, tetapi juga kemampuan praktis untuk menolak atau menerima

²⁶⁷ *Ibid.*,

²⁶⁸ Hatta, *op.cit.*, hal. 258-259.

²⁶⁹ Grant D. Aldonas, *The World Trade Organization: Revolution in International Trade Disputes Settlements*, Dispute Resolution Journal, 1995.

²⁷⁰ Raj Bhala, *op.cit.*, hal. 13.

kewajiban baru yang terkandung dalam putusan panel. Setelah Uruguay Round hal ini tidak dapat dilakukan lagi²⁷¹.

Pada prinsipnya, diharapkan bahwa sistem penyelesaian sengketa WTO adalah sistem penyelesaian sengketa yang cepat dan efektif demi keuntungan semua negara peserta khususnya bagi negara berkembang. Sehingga dengan demikian, perundingan-perundingan yang akan dilakukan ke depan harus mampu memperbaiki dan memperkuat aturan-aturan dan prosedur penyelesaian sengketa²⁷².

Begitu pentingnya aspek penyelesaian sengketa ini dalam sistem perdagangan internasional sehingga dalam DSU itu sendiri disebut sebagai *the central element in providing security and predictability to the multilateral trading system*. Sementara Dirjen WTO saat itu, Renato Ruggiero seperti yang dikutip oleh Hatta berkomentar bahwa²⁷³:

"Beyond the purely economic gains from the Uruguay Round Agreements, effective implementation to new rules and procedures, especially those on dispute settlement, is crucial. They are the legal underpinning of the whole system".

Selain itu, reformasi sistem penyelesaian sengketa perdagangan internasional ini dimaksudkan untuk menjadikannya lebih otomatis, berwibawa dan konsisten. Sementara itu, berbagai kalangan menyebutnya sebagai kemenangan hukum atas politik di arena perdagangan internasional. Atau ada pula yang menganggapnya sebagai kulminasi dari proses judisialisasi dalam sistem perdagangan internasional²⁷⁴.

Menurut Andreas F. Lowenfeld, seperti yang dikutip Hatta, tugas DSB tidak selesai dengan pemberian rekomendasi atau putusan, akan tetapi sampai pada pengawasan pelaksanaan atau rekomendasinya seperti yang terdapat dalam ketentuan DSU. Ketentuan-ketentuan dalam DSU dengan jelas telah menutup

²⁷¹ Hatta, *op.cit.*, hal. 260.

²⁷² Robert E. Hudec, *The new WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of The First Three Years*, Minnesota Journal of Global Trade, 1999.

²⁷³ Hatta., *op.cit.*, 261.

²⁷⁴ Donald Mc rac, *op.cit.*,

celah-celah bagi negara yang dikalahkan untuk mengulur-ulur waktu pelaksanaan keputusan DSB. Disisi lain, alternatif bagi pelaksanaan putusan DSB adalah pemberian kompensasi. Jika ini tidak berhasil, maka DSB akan mengizinkan pihak yang menang untuk melakukan retaliasi, untuk menanggukkan konsesi atau kewajiban lainnya terhadap pihak yang melakukan pelanggaran. Ketatnya sistem yang diterapkan menjadikan sistem penyelesaian sengketa WTO ini menjadi sistem yang paling kuat, setidaknya di atas kertas, dalam hal penyelesaian sengketa yang mengikat di dunia internasional²⁷⁵.

Seorang pakar politik dari Jepang, Keisuke Iida seperti yang dikutip oleh Donald McRae, menyatakan bahwa apapun jenis ukuran efektivitas mengenai penyelesaian sengketa WTO harus bersifat multidimensi. Sementara itu Marc Bush dan Eric Reinhardt melalui beberapa penelitian yang mereka lakukan menyimpulkan bahwa asumsi-asumsi tentang penyelesaian sengketa WTO tidak selalu berasal dari bukti empiris. Dijelaskan bahwa efektivitas sistem penyelesaian sengketa WTO melalui DSB dan pelaksanaan keputusan-keputusannya terhadap negara-negara anggotanya khususnya negara berkembang juga dapat dilihat berdasarkan tercapainya tujuan yang diinginkan oleh penyelesaian sengketa tersebut dan berusaha mencari cara yang dapat dijalankan oleh panel untuk mengatasi permasalahan faktual, teknis, dan ilmiah sebagai salah satu cara untuk mengukur efektivitas penyelesaian sengketa WTO²⁷⁶.

Sistem penyelesaian sengketa WTO juga telah memberikan suatu kewajiban yang dapat memfasilitasi tiap negara yang berkeinginan untuk mengajukan gugatan terhadap kewajiban-kewajiban yang tidak dilaksanakan oleh negara lain²⁷⁷. Sehingga dengan demikian, proses sistem penyelesaian sengketa WTO yang telah dibuat dan dilaksanakan selama ini adalah dalam rangka untuk memfasilitasi tindakan-tindakan dari masing-masing negara kedalam tindakan yang sesuai dengan hukum dalam menyelesaikan masalah yang muncul dalam bidang

²⁷⁵ Hatta, *op.cit.*, hal. 262.

²⁷⁶ Donal McRae, *op.cit.*,

²⁷⁷ Panel Report, *United States -- Sections 301-310 of the Trade Act of 1974*, WT/DS152/R (Dec. 22, 1999). Hasil panel ini tidak diajukan banding.

perdagangan internasional. Selain itu memastikan bahwa ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam *covered agreement* dapat diterapkan. Dengan adanya hal ini, menjadi suatu keuntungan tersendiri bagi negara berkembang, khususnya Indonesia dalam berperkara di hadapan forum penyelesaian sengketa WTO.

Berikut ini adalah kasus-kasus dimana Indonesia berkedudukan sebagai pihak *complainant* yaitu South Africa — Anti-Dumping Measures on Uncoated Woodfree Paper (DS374), Korea — Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312), United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 dengan pihak *complainant* tidak hanya dari Indonesia saja, akan tetapi bersama-sama dengan Australia, Brazil, Chile, European Communities, India, Japan, Korea, Thailand (DS217), Argentina — Safeguard Measures on Imports of Footwear (DS123).

Berikut ini adalah contoh dimana Indonesia berkedudukan sebagai pihak *respondent* yaitu Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry dengan pihak complainant Jepang (DS64), Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry dengan pihak complainant adalah Amerika Serikat (DS59), Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry dengan pihak complainant adalah Jepang (DS55), dan Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry dengan pihak *complainant* adalah European Communities (DS54).

Selain itu, partisipasi sebagai pihak ketiga dalam proses penyelesaian sengketa WTO dianggap sebagai suatu pembelajaran yang sangat penting bagi negara-negara berkembang yang memiliki pengalaman yang sedikit berkaitan dengan sistem penyelesaian sengketa WTO ini²⁷⁸ khususnya Indonesia.

Adapun negara yang tergolong sebagai negara terbelakang, sampai dengan tahun 2004 tercatat hanya sekali menjadi bagian dalam proses penyelesaian sengketa melalui forum WTO. Pada Februari tahun 2004, Bangladesh mengajukan permintaan atas konsultasi terhadap India dalam masalah kewajiban anti-dumping

²⁷⁸ *Ibid.*,

oleh India terhadap baterai yang berasal dari Bangladesh²⁷⁹. Untuk selanjutnya, forum penyelesaian sengketa WTO belum menghadapi negara terbelakang sebagai pihak dalam forum penyelesaian sengketa WTO.

Berikut ini adalah contoh dimana Indonesia berkedudukan sebagai pihak ketiga yaitu:

- a. Brazil — Measures Affecting Desiccated Coconut (DS22) dengan pihak *complainant* adalah Filipina. Indonesia dalam kasus ini sebagai pihak ketiga bersama-sama dengan negara lainnya seperti Canada, European Communities, Malaysia, Sri Lanka, Amerika Serikat.
- b. Argentina — Safeguard Measures on Imports of Footwear (DS121) dengan pihak *complainant* European Communities. Indonesia dalam kasus ini sebagai pihak ketiga bersama-sama dengan negara lainnya seperti Brazil, Paraguay, Uruguay, dan Amerika Serikat.
- c. Argentina — Measures Affecting Imports of Footwear (DS164) dengan pihak *complainant* adalah Amerika Serikat.
- d. United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (DS234) dengan pihak *complainant* adalah Kanada dan Meksiko. Indonesia dalam kasus ini sebagai pihak ketiga bersama-sama dengan negara lainnya seperti Argentina, Australia, Brazil, Costa Rica, European Communities, Hong Kong, China, India, Israel, Jepang, Korea, Norwegia dan Thailand.

C. Rekomendasi DSB Dan Manfaatnya Bagi Kepentingan Nasional Indonesia

1. United States — Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (DS217 dan DS234)²⁸⁰.

²⁷⁹ Request for Consultations by Bangladesh, India – Anti-dumping Measure on Batteries from Bangladesh, WT/DS306/1, dated 2 Februari 2004.

²⁸⁰ <http://www.ditjenkpi.depdag.go.id/images/Bulletin/Gabungan42>. *Penyelesaian Sengketa WTO dan Indonesia*, diakses pada tanggal 28 Juni 2009. Untuk selanjutnya lihat <http://www.wto.org>.

Sejak tahun 1995, yaitu setelah WTO dibentuk hingga kini, memang banyak diadakan penyesuaian dari *Tariff Act* tersebut agar selaras dengan ketentuan WTO. Contoh perubahan tersebut misalnya dalam penerapan pengenaan bea masuk anti dumping dan bea masuk imbalan (*countervailing duty*) setelah diberlakukannya ketentuan WTO, *Tariff Act* menyesuaikan aturannya dengan memberikan kesempatan *review* 5 (lima) tahunan (*sunset review*) bagi perusahaan eksportir dan negara yang dikenakan bea masuk tersebut. Namun demikian, masih banyak interpretasi *Tariff Act* yang memanfaatkan lubang-lubang hukum dalam ketentuan WTO dan kesepakatan-kesepakatannya yang menuai protes dari negara anggota lainnya. Salah satunya adalah mengenai US – CDSOA ini.

Dalam ketentuan *Tariff Act* 1930, yang juga selaras dengan ketentuan WTO dalam *AD Agreement*, untuk menuduh perusahaan negara lain melakukan praktek dumping, maka harus ada pengaduan dari industri domestik AS, dimana dalam ketentuan WTO harus memenuhi kuorum tertentu. Dalam ketentuan *Tariff Act* dan peraturan pelaksanaannya, pemenuhan kuorum tersebut dapat dipenuhi dengan memasukkan juga serikat pekerja sebagai bagian dari industri domestik. Dalam ketentuan *AD Agreement* WTO, serikat pekerja tidak diperkenankan menjadi bagian dari industri domestik. Hal-hal yang berbenturan seperti inilah yang banyak sekali ditemukan di antara *Tariff Act* dan ketentuan-ketentuan WTO. Terlebih lagi ketika diberlakukannya US – CDSOA yang juga sebagai peraturan pelaksana dari *Tariff Act*, makin menguatkan posisi industri domestik Amerika Serikat untuk meminta perlindungan lebih kepada pemerintahnya berkenaan dengan persaingan dari barang impor dari negara lain. Indonesia dalam hal ini telah mengalami beberapa kali pengenaan bea masuk baik dumping maupun subsidi oleh Amerika Serikat. Dalam kurun waktu 1995 hingga 2007 tercatat kurang lebih 8 (delapan) produk dari Indonesia yang dikenakan bea masuk baik anti dumping maupun imbalan dalam daftar *International Trade Administrative, Department of Commerce* dan USDOC mengenakan bea

masuk imbalan dan anti dumping dalam jumlah yang irasional bagi pengusaha untuk melakukan akses ke pasar Amerika Serikat.

Dalam kasus ini, Amerika Serikat telah menyetujui melakukan tindakan penyesuaian atas ketentuan tersebut di atas dalam periode waktu tertentu sesuai dengan rekomendasi DSB dan telah menginformasikan pelaksanaan rekomendasi tersebut kepada DSB.

2. Korea — Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312)²⁸¹

Dalam kasus ini, Indonesia menjadi penggugat utama dalam kasus dengan Korea Selatan (Korea) berkenaan dengan penerapan bea masuk anti dumping oleh Korea terhadap produk *certain paper* asal Indonesia yang diimpor oleh importer Korea. Melalui proses konsultasi yang dimulai pada tanggal 7 Juli 2004, Indonesia meminta Korea dalam hal ini *Korean Trade Commission* (KTC) untuk mencabut bea tambahan anti dumping karena Indonesia memandang tindakan tersebut tidak sesuai dengan aturan anti dumping yang berlaku sesuai dengan ketentuan WTO. Proses konsultasi yang terjadi secara bilateral Indonesia– Korea ternyata tidak berhasil mencapai kesepakatan. Indonesia kemudian mengajukan sengketa ini kepada DSB – WTO dan meminta dibentuknya Panel untuk meneliti kasus anti dumping tersebut.

Selanjutnya, pada tanggal 28 Oktober 2005, Tim Panel memutuskan bahwa penerapan bea anti dumping oleh Korea terhadap produk *certain paper* asal Indonesia tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam *Anti Dumping Agreement* WTO. Korea disarankan oleh Panel untuk merevisi aturannya dan melakukan perhitungan kembali bea masuk anti dumping yang dikenakan ke

²⁸¹ Lihat <http://www.wto.org> untuk selanjutnya lihat <http://www.ditjenkpi.depdag.go.id/images/Bulletin/Gabungan42>. *Retaliasi Dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa WTO*, diakses pada tanggal 28 Juni 2009.

perusahaan kertas asal Indonesia. Hal ini menunjukkan kemenangan Indonesia dalam kasus ini.

Namun demikian, kasus ini belum selesai, karena Korea masih enggan melaksanakan rekomendasi DSB dan Indonesia tetap terus berusaha di forum WTO untuk memaksa Korea melaksanakan rekomendasi Panel WTO. Dalam ketentuan DSB, Korea diberikan waktu untuk melaksanakan rekomendasi panel dan dalam hal ini Korea telah melewati batas waktu yang ditentukan dalam menjalankan rekomendasi Panel.

Pada tanggal 22 Oktober 2007 Sidang DSB WTO telah mengesahkan Laporan Panel yang kedua (Pelaksanaan pasal 21.5 DSU) yang isinya antara lain menegaskan kembali bahwa Korea telah melakukan penyimpangan terhadap Perjanjian Anti Dumping WTO dalam menetapkan Bea Masuk Anti Dumping terhadap produk kertas asal Indonesia. Dalam Sidang tersebut, Indonesia menyatakan bahwa apabila Korea tidak melaksanakan hasil Panel, maka Indonesia akan menggunakan hak untuk melakukan tindakan retaliasi terhadap Korea.

Dalam hal ini, Korea tampaknya masih tidak mau melaksanakan hasil Panel tersebut diatas. Hal ini terbukti dengan adanya KTC's Implementation Panel Report (draft) yang disampaikan secara bersamaan kepada Sinar Mas Group (SMG) dan pemerintah Indonesia (Atase Perdagangan Seoul) dengan surat tertanggal 5 Nopember 2007. KTC minta agar pihak SMG menanggapi draft tersebut selambat-lambatnya tanggal 12 Desember 2007.

3. Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry dengan pihak complainant adalah Jepang, Amerika Serikat dan EC (DS64, DS59, DS55 dan DS54)²⁸².

²⁸² Lihat <http://www.wto.org> untuk selanjutnya lihat <http://www.ditjenkpi.depdag.go.id/images/Bulletin/Gabungan42>. Retaliasi Dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa WTO, diakses pada tanggal 28 Juni 2009.

Dalam kasus ini, Indonesia menjadi negara yang digugat oleh negara anggota WTO lainnya, yaitu Jepang, Uni Eropa dan Amerika Serikat yang dapat dikatakan tergolong sebagai negara maju. Kasus ini bermula ketika diumumkannya kebijakan program mobil nasional oleh pemerintah Indonesia pada tahun 1996. Kebijakan ini didukung dengan dikeluarkannya beberapa perundangan berupa peraturan pemerintah (PP), keputusan presiden (Kepres), dan keputusan menteri (Kepmen). Adapun yang menjadi tujuan awal dibuatnya berbagai peraturan ini adalah dalam rangka memperkuat perkembangan industri mobil dalam negeri, dalam rangka meningkatkan proses transfer teknologi dan untuk menciptakan lapangan kerja baru bagi masyarakat Indonesia. Masalah mulai muncul ketika dalam perkembangannya kemudian pemerintah Indonesia menunjuk PT Timor Putra Nasional (TPN) sebagai satu-satunya perusahaan yang berhak membuat mobil nasional. Penunjukan ini disertai pula dengan pemberian subsidi khusus dan keistimewaan keringanan pajak bagi PT TPN.

Berbagai peraturan perundangan yang diterbitkan khusus oleh pemerintah Indonesia untuk mendukung kebijakan mobil nasionalnya ini, telah menimbulkan protes dari negara-negara anggota WTO lain yang merasa telah dirugikan kepentingannya atas kebijakan yang diambil oleh pemerintah Indonesia tersebut. Kebijakan Indonesia dalam program Mobil Nasional dianggap telah memberikan kemudahan bagi industri mobil nasional merupakan bentuk diskriminasi dan dianggap telah melanggar ketentuan WTO yang terkait dan Persetujuan *Trade Related Investment Measures* (TRIMs).

Setelah melalui tahapan negosiasi bilateral yang selalu menemui kegagalan, masalah ini kemudian dibawa kepada sistem penyelesaian sengketa WTO untuk diselesaikan.

Setelah melaksanakan tahapan penyelesaian sengketa dalam WTO melalui mekanisme panel, kasus ini lalu berakhir dengan diadopsinya *findings* panel oleh DSB. Tidak ada para pihak dalam sengketa yang

mengajukan banding dalam kasus ini. Pemerintah Indonesia sendiri kemudian juga telah mematuhi semua *recommendation* yang ditujukan padanya.

Dalam penerapan rekomendasi DSB, pemerintah Indonesia meminta kepada DSB tambahan waktu selama enam bulan mengingat pada saat itu Indonesia sedang mengalami krisis ekonomi dan permintaan ini dikabulkan melalui putusan arbitrase.

D. Pengaturan Yang Seharusnya Dimiliki Dalam Sistem Penyelesaian Sengketa WTO (Belajar Dari Pengalaman Indonesia dalam Forum Penyelesaian Sengketa WTO)

Sebagaimana diketahui bersama, bahwa salah satu kelebihan sistem penyelesaian sengketa WTO dibandingkan dengan GATT sebelumnya, seperti yang telah dikemukakan di atas adalah bahwa GATT tidak memiliki kesatuan prosedur penyelesaian sengketa, melainkan aturan-aturan yang terpisah-pisah. Disatu sisi terdapat sistem konsiliasi dan penyelesaian sengketa bersifat umum yang didasarkan pada pasal XXII dan XXIII, disisi lain terdapat prosedur penyelesaian sengketa yang khusus sebagaimana terdapat dalam berbagai dokumen yang dihasilkan perundingan Tokyo Round 1979. Sedangkan sistem penyelesaian sengketa WTO terangkum secara keseluruhan dalam Dispute Settlement Understanding kecuali diperjanjikan secara khusus dalam *covered agreement*²⁸³.

Ditegaskan dalam DSU bahwa²⁸⁴:

"The dispute settlement system of the WTO is a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system...".

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dijelaskan bahwa tujuan dari sistem penyelesaian sengketa dijabarkan dalam penjelasan pada Pasal 3 ayat 2

²⁸³ David Palmeter dan Petros C. Mavroidis, *Dispute Settlement in the World Trade Organization*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), hal. 16.

²⁸⁴ Disputes Settlement Understanding, pasal 3 ayat 2.

DSU yaitu untuk memberikan keamanan dan daya prediksi bagi sistem perdagangan multilateral. Maka dalam hal ini, sistem penyelesaian sengketa berperan untuk menjaga hak dan kewajiban para anggota sesuai dengan kesepakatan yang berlangsung dan mengklarifikasi ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi kesepakatan tersebut²⁸⁵.

Selanjutnya, dikatakan bahwa pentingnya pemecahan sengketa diidentifikasi sebagai tujuan lanjut dari sistem penyelesaian sengketa. Sistem ini adalah berupa penerapan dari metode penyelesaian sengketa yang telah ada sebelumnya yaitu GATT. Namun demikian tujuan dari penyelesaian sengketa tidak pernah diartikulasikan di dalam GATT. Pasal XXII (Konsultasi) dan Pasal XXIII (Penghapusan) GATT hanya memuat tentang proses dan tidak satu butirpun yang menjelaskan tentang tujuan²⁸⁶.

Penjelasan yang lebih terperinci tentang tujuan penyelesaian sengketa ditemukan pada saat WTO berdiri, seiring dengan terjadinya perubahan-perubahan yang melahirkan sistem baru. Penyelesaian sengketa menurut WTO tidak dapat ditolak dan seperti yang telah dikemukakan di atas memiliki rmtutan waktu yang jelas dan proses artikulasi yang lebih menyeluruh, dan mencakup proses banding sehingga membuatnya berbeda dari proses yang dijalankan oleh GATT²⁸⁷.

Disamping itu, negara-negara berkembang juga berhak atas prosedur penyelesaian sengketa khusus. Dalam hal ini terdapat lebih dari 30 prosedur penyelesaian sengketa dalam GATT²⁸⁸.

Namun demikian, dalam kenyataannya ternyata masih banyak timbul ketidakadilan akibat pelaksanaan dari ketentuan DSU yang tidak sempurna, termasuk dialami oleh Indonesia sendiri dalam kasus melawan Korea.

²⁸⁵ *Ibid.*,

²⁸⁶ *Ibid.*, pasal 3 ayat 3. Dapat juga dilihat pada General Agreement on Tariffs and Trade, pasal XXII-XXIII.

²⁸⁷ Donald McRac, *op.cit.*,

²⁸⁸ John H. Jackson et.al, *Legal Problems of International Economic Relations*, (St.Paul Min: West Publishing, 1986), hal., 332-333.

Oleh karena itu, perlunya penyempurnaan atas sistem penyelesaian sengketa WTO terutama yang bermanfaat bagi kepentingan nasional Indonesia. Adapun ketentuan yang seharusnya dimiliki dalam sistem penyelesaian sengketa adalah sebagai berikut :

1. Waktu Yang Lebih Singkat dalam tiap tahapan dalam sistem penyelesaian sengketa WTO.

DSU telah memperketat tahapan-tahapan penyelesaian sengketa dengan waktu yang sangat ketat. Hal ini dapat dilihat dalam DSU bahwa setiap tahapan yang ada telah ditentukan batas waktunya masing-masing.

Namun demikian, sebagian negara anggota masih merasa enggan untuk terlibat di dalam proses penyelesaian sengketa WTO karena proses yang berlangsung memakan waktu yang cukup lama dan dianggap tidak efektif. Jika ada cara yang lebih cepat untuk menyelesaikan sengketa perdagangan, maka tidaklah mengejutkan bahwa anggota WTO lebih cenderung memilih cara tersebut (hal ini tentu saja tidak sesuai dengan ketentuan WTO) dan jika memang ada usaha perbaikan yang lebih baik dibandingkan yang dapat diberikan oleh WTO, maka tidak mengherankan bila cara tersebut yang lebih diutamakan.²⁸⁹

Dalam kasus Korea — Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312), penyelesaian sengketa berlangsung kurang lebih tiga tahun lamanya (2004 s.d 2007). Namun demikian, sampai akhir tahun 2007 ternyata pihak Korea belum mau melaksanakan rekomendasi DSB yang diputuskan kepadanya dengan berbagai alasan yang dikemukakan.

Hal demikian, menimbulkan suatu masalah baru karena semakin banyak waktu yang terbuang, maka akan semakin banyak tenaga, pikiran dan dana yang besar yang harus dikeluarkan. Namun demikian, Indonesia sebagai negara berkembang dan ingin memajukan perekonomiannya,

²⁸⁹ John H. Jackson et.al, *Legal Problems of International Economic Relations*, (St.Paul Min: West Publishing, 1986), hal., 332-333.

khususnya dalam hal ini di bidang perdagangan, tentunya tidak ingin menyerah begitu saja terhadap proses yang rumit dan panjang dalam penyelesaian sengketa di WTO. Keberhasilan Indonesia dalam proses penyelesaian sengketa ini akan memberikan stigma positif terhadap posisi Indonesia dalam masalah penyelesaian sengketa perdagangan internasional²⁹⁰.

2. Perlunya Pengaturan Pelaksanaan Putusan DSB Agar Lebih Efektif

Untuk sebagian para ahli, khususnya para ahli dalam bidang ekonomi, melihat bahwa sistem penyelesaian sengketa WTO dalam hal ini putusan yang dikeluarkan oleh DSB melalui lembaga panel dan lembaga bandingnya dianggap sebagai suatu sistem sanksi yang dalam sebagian buku tentang sistem perdagangan internasional menyebutkan sebagai "*encourage punishment*". Steve Charnovitz mengemukakan bahwa meskipun menurut GATT disebut dengan "*rebalancing concessions*", namun menurut WTO istilahnya diganti menjadi "*trade sanctions*"²⁹¹. Untuk masalah sanksi ini, Donald McRae berpendapat bahwa meskipun bentuk hukuman atau sanksi merupakan bagian dari penyelesaian sengketa WTO namun peranannya sangatlah kecil dan bukan menjadi tujuan utama dari sistem WTO, bukan pula sesuatu yang mampu dijalankan oleh sistem penyelesaian sengketa internasional lain²⁹².

Dalam hal ini, perlu dicermati lebih dalam apakah benar bahwa hukuman menjadi tujuan utama dari penyelesaian sengketa WTO. Tidak ada acuan yang menunjukkan bahwa hukuman merupakan tujuan dari penyelesaian sengketa ini, seperti yang tercantum di dalam Pasal 3 DSU. Pasal ini memuat tentang pemberian jaminan keamanan dan daya prediksi,

²⁹⁰ <http://www.ditjenkpi.depdag.go.id/images/Bulletin/Gabungan42>. *Retaliasi Dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa WTO*, diakses pada tanggal 28 Juni 2009.

²⁹¹ Steve Chamovitz, *Rethinking WTO Trade Sanctions*, 95 AM. J. INT'L L. 792, 793 (2001).

²⁹² Donald Mc Rae, *op.cit.*,

perlindungan terhadap hak dan kewajiban dan penjelasan tentang ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam perjanjian atau kesepakatan. Tidak ada satu hal pun yang menyinggung masalah malfaktor hukuman²⁹³.

Penyelesaian sengketa WTO memiliki tujuan yang berbeda. Di dalamnya tercantum mekanisme peraturan yang memutuskan apakah anggota telah menjalankan atau mematuhi kewajibannya berdasarkan perjanjian yang telah dilakukan dan kewajiban. Disini, jika anggota terbukti melanggar maka harus berdasarkan pada perjanjian yang relevan, sehingga pelanggaran dapat diatasi. Proses ini lebih menjelaskan litigasi sipil di dalam sistem dalam negeri atau domestik, bukan untuk kepentingan proses hukum pidana dimana tujuannya adalah menemukan pelaku tindak pelanggaran dan memberikan hukuman bagi mereka yang bersalah²⁹⁴.

Adapun keberadaan sanksi adalah kenyataan yang harus diterima yang terdapat di dalam sistem penyelesaian sengketa WTO. Jika Anggota tidak mematuhi ketentuan WTO, tidak mampu menghindar dari tindakan pelanggaran, maka akan ada kemungkinan diusahakannya kompensasi atau perijinan kepada retaliasi²⁹⁵. Di sinilah unsur hukuman berlaku. Namun demikian, fokus utama dari sistem ini ialah memberikan sejumlah bentuk penataan kembali sikap patuh terhadap ketentuan yang berlaku, bukan serta-merta menghukum pelaku pelanggaran.

Keberadaan hukuman ini perlu diperhatikan seksama mengingat adanya kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa adanya kondisi ekonomi dalam negeri yang berbeda yang dihadapi masing-masing negara anggota, terutama negara berkembang²⁹⁶.

²⁹³ Herlina, *op.cit.*, hal. 676.

²⁹⁴ DSU, *op.cit.*, pasal 19.

²⁹⁵ *Ibid.*, pasal 21-22.

²⁹⁶ Herlina, *op.cit.*,

Dalam kasus Korea — Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312), menjadi salah satu bukti bahwa keberadaan putusan yang dikeluarkan oleh DSB yang diberikan menjadi suatu hal yang sia-sia. Dalam hal ini, pihak Korea enggan untuk melaksanakan rekomendasi yang diberikan oleh DSB dengan berbagai alasan yang dikemukakan²⁹⁷.

Sehingga dengan demikian, diharapkan perlunya peninjauan dan pengaturan khusus mengenai putusan DSB ini sehingga pelaksanaannya dapat menjadi lebih efektif.

3. Perlunya Pengaturan Khusus Mengenai Mekanisme Retaliasi Dalam DSU

Menurut Hudec yang dikutip dalam Donald McRae bahwa retaliasi dianggap sebagai *ultimum remedium*²⁹⁸. Jika sanksi yang dijatuhkan kepada pihak yang bersalah tidak berhasil, maka DSU pada akhirnya menyerahkan kepada pemenang perkara untuk melakukan tindakan balasan dengan cara menanggukkan konsesi perdagangan kepada pihak yang bersalah²⁹⁹.

Dengan mengingat perbedaan kemampuan yang terdapat pada anggota WTO, retaliasi ini sulit dilaksanakan bagi negara lemah jika berhadapan dengan negara kuat seperti halnya yang terdapat dalam kasus *Brazil – Aircraft*. Adapun jika negara berkembang yang memberikan retaliasi kepada negara maju sebagai pihak yang kalah, maka upaya retaliasi tidak akan efektif karena tidak memberikan efek jera kepada negara maju³⁰⁰. Keberatan lain yang diajukan oleh pengamat ekonom

²⁹⁷ <http://www.wto.org>, Summary of the Dispute to date: Korea — Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312), diakses pada tanggal 26 Juni 2009.

²⁹⁸ Donald Mc Rac, *op.cit.*.

²⁹⁹ Disputes Settlement Understanding, *op.cit.*, pasal 21 ayat 7-8.

³⁰⁰ William J. Davey, *International Economic Conflict and Resolution: The World Trade Organizations' Dispute Settlement System* (2001) 42 South Texas Law Review 1207.

mengenai sanksi retaliasi ini adalah karena hal tersebut bertentangan dengan ide perdagangan bebas yang ingin diciptakan WTO sendiri karena penanggungan konsesi berarti bertambahnya *trade barriers*³⁰¹.

Kedudukan retaliasi lebih erat hubungannya dengan politik dibandingkan ekonomi. Satu contoh yang menarik dari pentingnya pengaruh retaliasi ialah retaliasi yang dikemukakan oleh Komisi Eropa (EC) terhadap Amerika Serikat di dalam kasus *Steel Safeguard Measures*. Tindakan retaliasi yang ditunjukkan oleh EC ditujukan untuk mempengaruhi industri-industri di negara-negara bagian Amerika Serikat yang dianggap penting bagi Partai Republik di dalam pemilihan kongres yang akan berlangsung. Amerika Serikat memutuskan untuk mematuhi ketentuan DSB sehingga EC tidak perlu harus memberlakukan retaliasinya. Dan tentu saja tidak diketahui dengan pasti apakah retaliasi yang diajukan EC berhubungan atau tidak dengan keputusan Pemerintah AS³⁰². Kasus ini merupakan sebuah contoh dari pemanfaatan kedudukan politik atas retaliasi. Namun, tentu saja meskipun ada kemungkinan bagi EC untuk mempengaruhi AS dengan ancaman retaliasi, namun kenyataannya tidaklah demikian bagi sebagian besar negara bagian. Hal demikian menyebabkan diusulkannya retaliasi bersama³⁰³.

Dalam kasus Korea — Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312) dimana Indonesia sebagai pihak *complainant* yang dimenangkan oleh DSB, menjadi salah satu bukti dimana upaya retaliasi yang diupayakan oleh Indonesia sebagai negara berkembang tidak memiliki daya paksa terhadap Korea yang notabene tergolong negara maju. Dalam kasus ini, pelaksanaan retaliasi lebih

³⁰¹ Herlina, *op.cit.*,

³⁰² Steel Safeguard Measures Appellate Body Report.

³⁰³ Donald McRae, *op.cit.*,

ditekankan bagaimana Indonesia mampu memaksakan kehendaknya atas pelaksanaan retaliasi tersebut kepada Korea³⁰⁴.

Hal ini membuktikan bahwa retaliasi masih sangat erat hubungannya dengan kedudukan ekonomi suatu negara. Sehingga dengan demikian, diharapkan WTO sebagai organisasi perdagangan dunia mampu menyikapi hal ini dengan adanya mekanisme pelaksanaan retaliasi yang diatur dalam suatu perjanjian khusus yang dapat menjamin pelaksanaannya dilapangan terlepas siapapun pihak yang mengajukan retaliasi.

4. Meningkatkan Peran WTO *Secretariat* Dalam Membantu Penyelesaian Sengketa Yang Menghadapkan Antara Negara Maju dan Negara Berkembang

Selain itu, keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa yang telah diatur dalam DSU, menurut penulis tidaklah cukup dapat diandalkan tanpa adanya peran yang dimainkan oleh WTO *Secretariat*. Sistem penyelesaian sengketa WTO yang telah berkembang menjadi suatu lembaga formal dengan prosedur yang semakin terperinci juga memerlukan aparatur pelaksana yang permanen untuk menjamin kelancaran kegiatan dari sistem penyelesaian sengketa tersebut.

Dalam hal ini, DSU telah menekankan pentingnya peranan sekretariat untuk membantu kelancaran penanganan substansi maupun prosedural. Dijelaskan bahwa³⁰⁵:

"The Secretariat shall have the responsibility of assisting panel, especially on the legal, historical and procedural aspect of the matters dealt with, and of providing secretariat and technical support".

Pentingnya peran sekretariat ini dalam rangka efektivitas peran DSB dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dan dapat bermanfaat bagi para

³⁰⁴ <http://www.wto.org>, Summary of the Dispute to date: Korea — Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312), diakses pada tanggal 26 Juni 2009.

³⁰⁵ DSU, *op.cit.*, pasal 27 ayat 1.

pihak khususnya negara berkembang, juga dikatakan oleh mereka yang pernah diminta untuk menjadi panelis. Keberadaannya menjadi semakin penting bagi pihak yang berasal dari negara yang memiliki perwakilan yang kecil di Jenewa. Secara umum Sekretariat WTO bertugas membantu semua anggota WTO dalam penanganan sengketa apabila ada permintaan. Namun disamping itu, khusus mengenai negara berkembang ada peran yang cukup signifikan seperti dikatakan sebagai berikut³⁰⁶:

“While the Secretariat assists Members in respect of dispute settlement at their request, there may also be a need to provide additional advice and assistances in respect of dispute settlement to developing country Members. To this end, the Secretariat shall make available a qualified legal expert from the WTO technical cooperation services to any developing country Member which so requests. This expert shall exist developing country Member in a manner ensuring the continued impartiality of the Secretary”.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk dapat membantu negara berkembang dalam menangani masalah sengketa. Pada prinsipnya, sekretariat harus membantu negara berkembang dalam memberikan nasehat atau hal lainnya yang dibutuhkan dalam rangka penyelesaian sengketa yang dihadapi oleh negara berkembang.

Dengan sistem penyelesaian sengketa yang semakin kompleks dan semakin terinci, dengan substansi perjanjian WTO setelah Uruguay Round yang semakin luas, serta juga dengan semakin banyaknya hal-hal yang akan diselesaikan melalui sistem penyelesaian sengketa, maka sebagai suatu kewajiban, sekretariat WTO ditugaskan untuk melakukan pelatihan-pelatihan kepada para ahli di negara anggota agar lebih menguasai sistem penyelesaian sengketa WTO. Selain itu, sekretariat harus menyediakan latihan-latihan tersebut kepada negara anggota yang memintanya dengan perhatian lebih khusus kepada negara berkembang³⁰⁷.

Namun demikian, peran penting yang seharusnya dimainkan oleh Sekretariat WTO ini, menurut penulis tidak cukup dimainkan dalam kasus Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry dengan

³⁰⁶ *Ibid.*, pasal 27 ayat 2.

³⁰⁷ *Ibid.*, pasal 27 ayat 3.

pihak complainant adalah Jepang, Amerika Serikat dan EC (DS64, DS59, DS55 dan DS54). Dalam kasus tersebut yang mengharuskan Indonesia berhadapan dengan tiga negara maju, seperti tidak punya kekuatan dalam menghadapi argument yang diajukan oleh pihak complainant. Di sisi lain, komposisi panel ternyata tidak ada satupun berasal dari Indonesia. Selain itu, peran Direktur Jenderal WTO dalam memberikan *good offices* dalam kasus tidak maksimal. Walaupun pada akhirnya, Indonesia melaksanakan semua rekomendasi DSB yang dihasilkan dengan meminta waktu tambahan karena saat itu Indonesia sedang mengalami krisis ekonomi sehingga dikhawatirkan pelaksanaan rekomendasi DSB dapat mengganggu stabilitas ekonomi saat itu.

Oleh karena itu, berdasarkan pengalaman Indonesia dalam kasus tersebut di atas, hendaknya terdapat pengaturan yang lebih terperinci mengenai tugas-tugas pembantuan yang diemban oleh Sekretariat WTO khususnya dalam sengketa yang menghadapkan negara maju dan negara berkembang. Selain itu, peran Direktur Jenderal dalam memberikan *good offices* sebagaimana tercantum dalam pasal 3 DSU menjadi suatu hal yang bersifat wajib dan pelaksanaannya tanpa diminta oleh para pihak yang bersengketa, terutama dalam hal ini negara berkembang sebagai pihak *respondent*.

Sehingga dengan demikian, forum penyelesaian sengketa WTO benar-benar mendudukan para pihak dalam kondisi yang sejajar, tanpa memandang kekuatan ekonomi masing-masing negara dan siapapun berhak menjadi pihak dalam forum tersebut berdasarkan atas kedaulatan negara di atas segalanya.

5. Perlunya Pengaturan Khusus Dalam Meningkatkan Fungsi dan Peranan DSB Pada Setiap Tahapan Proses Penyelesaian Sengketa (Terutama Dalam Pelaksanaan Rekomendasi DSB Yang Diberikan)

Menurut penulis, DSB adalah salah satu bagian yang paling penting dalam mekanisme penyelesaian sengketa WTO. Badan ini adalah badan yang mempunyai tanggung jawab dalam pelaksanaan setiap ketentuan dalam DSU dan yang lebih penting adalah pelaksanaan atas tiap rekomendasi atau keputusan yang dihasilkan oleh DSB itu sendiri³⁰⁸.

Peranan DSB dapat dilihat dalam hal-hal berikut ini³⁰⁹:

- a) Proses pra-panel : dalam periode ini DSB berperan dalam keberlanjutan proses sengketa yang ada antara para pihak dengan memposisikan diri sebagai pihak penengah dan akan memberikan pendampingan kepada para pihak yang berusaha untuk menyelesaikan sengketa yang mereka hadapi baik melalui konsultasi atau mediasi dan terkadang melalui arbitrase³¹⁰.
- b) Proses panel dan *appellate body* : dalam periode ini, DSB akan membantu para pihak yang bersengketa dalam proses pembuatan panel, menentukan hal-hal yang dianggap perlu dan memutuskan apakah akan mengadopsi laporan panel atau *appellate body*.
- c) Pelaksanaan keputusan : dalam periode ini, DSB bertanggung jawab untuk memastikan pelaksanaan atas tiap rekomendasi atau keputusan yang diadopsi oleh DSB dan memiliki kekuatan untuk mengotorisasi bagi anggota-anggota WTO yang akan melaksanakan sanksi perdagangan.

Fungsi dan peranan penting yang dimiliki oleh WTO dalam rangka penegakan setiap pelaksanaan keputusan yang dihasilkan. Tanpa adanya

³⁰⁸ John Shijian Mo, *op.cit.*,

³⁰⁹ *Ibid.*,

³¹⁰ Disputes Settlement Understanding, *op.cit.*, pasal 25.

unsur penegakan hukum atas tiap keputusan yang dihasilkan maka mekanisme penyelesaian sengketa menjadi tumpul. Hal inilah yang terjadi dalam kasus Korea — Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312), dimana dalam hal ini rekomendasi DSB tidak dapat dipaksakan pelaksanaannya kepada Korea selaku pihak yang kalah. DSB dalam hal ini seperti tidak memiliki wibawa dalam memaksakan pelaksanaan keputusan tersebut. Sehingga akhirnya Indonesia harus melakukan upaya retaliasi sebagai langkah akhir akibat tidak dilaksanakannya rekomendasi DSB tersebut³¹¹.

Namun demikian, disisi yang lain sampai dengan Oktober tahun 2002, DSB telah mengotorisasi pemberian sanksi dagang sementara terhadap lebih dari lima sengketa yang diajukan³¹². Sebagai contoh, *Brazil - Export Financing Program for Aircraft*³¹³ diputuskan pada tanggal 20 Oktober 2000 dan *EC – Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones)*³¹⁴ yang diputuskan pada tanggal 12 July 1999. Pada kasus tersebut di atas, pemberian sanksi tersebut dilaksanakan karena sampai dengan batas waktu yang telah ditentukan baik Brazil maupun EC tidak melaksanakan rekomendasi ataupun keputusan yang diadopsi oleh DSB³¹⁵.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa DSB memiliki peranan yang sangat menentukan dalam pelaksanaan mekanisme penyelesaian sengketa WTO dan menjadi tolak ukur atas keberhasilan WTO itu sendiri. Sehingga dengan demikian, diperlukan upaya-upaya khusus bersama yang melibatkan semua negara anggota dalam mengefektifkan kembali fungsi dan peran penting yang dimiliki oleh DSB

³¹¹ <http://www.wto.org>, Summary of the Dispute to date: Korea — Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312), diakses pada tanggal 26 Juni 2009.

³¹² *Update of WTO Dispute Settlement Cases*, Doc. No.: WT/DS/OV/9, 29 October 2002 (www.wto.org).

³¹³ WTO Doc. No.: WT/DS46/ARB (www.wto.org).

³¹⁴ WTO Doc. No.: WT/DS48/ARB (www.wto.org).

³¹⁵ John Shijian Mo, *op.cit.*,

sehingga badan ini memiliki wibawa dihadapan semua negara anggota WTO terutama dikaitkan dengan pelaksanaan atas tiap keputusan yang dihasilkan oleh DSB.

Oleh karena itu, dengan merujuk pada pengalaman Indonesia dalam forum penyelesaian sengketa WTO terdapat hal-hal dalam mekanisme penyelesaian sengketa WTO yang perlu dilakukan peninjauan kembali dalam rangka efektifitas sistem penyelesaian sengketa WTO ini pada masa yang akan datang. Dalam hal ini, bagaimana menciptakan sistem penyelesaian sengketa yang efektif dan membawa dampak positif bagi sistem perdagangan multilateral yang manfaatnya tidak hanya dirasakan bagi negara-negara maju, tetapi juga negara-negara berkembang dan negara-negara terbelakang.

Mengingat bahwa secara umum, adanya persamaan kepentingan antara Indonesia pada khususnya dan negara-negara berkembang lainnya pada umumnya, maka perbaikan-perbaikan tersebut di atas juga menjadi suatu kebutuhan bagi negara berkembang lainnya atas penyempurnaan sistem penyelesaian sengketa WTO. Dengan demikian, dengan adanya persamaan kepentingan ini dapat menjadi isu bersama dalam melakukan usaha-usaha perbaikan atas sistem penyelesaian sengketa WTO dalam bentuk perjanjian-perjanjian multilateral melalui wadah organisasi perdagangan WTO.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

Pertama, telah terdapat ketentuan khusus yang berlaku mengenai prosedur penyelesaian sengketa yang diterapkan oleh Dispute Settlement Body yang merupakan satu paket ketentuan yang wajib ditaati dan diikuti serta dilaksanakan oleh para anggota WTO sebagai sarana penyelesaian sengketa dagang internasional khususnya bagi para anggota WTO dan setiap keputusannya wajib diikuti tanpa terkecuali.

Untuk pertama kalinya, dalam sistem perdagangan internasional negara-negara berhasil menciptakan satu kesatuan dalam sistem penyelesaian sengketa (*overall unified dispute settlement*) yang mencakup semua bidang perjanjian WTO. Dengan sistem yang menyatu ini tidak ada lagi sistem penyelesaian sengketa sendiri-sendiri yang diatur oleh masing-masing bidang perjanjian. Di samping itu terhadap aturan dan prosedur penyelesaian sengketa tersebut telah dilakukan penyempurnaan sehingga pelaksanaannya diharapkan dapat lebih efektif dibandingkan dengan sistem dalam GATT 1947 yaitu dengan disahkannya *Understanding On Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes* yang merupakan prosedur penyelesaian sengketa WTO sebagai perwujudan tekad negara-negara anggota untuk menciptakan aturan yang lebih mengikat.

Adapun ketentuan-ketentuan khusus tersebut bagi anggota yang tergolong sebagai negara berkembang terdapat dalam proses forum konsultasi maupun panel. Ketentuan-ketentuan khusus bagi negara-negara berkembang dalam kaitannya dengan proses konsultasi dan panel dapat ditemukan pada pasal 3 ayat 12, pasal 4 ayat 10, pasal 8 ayat 10, pasal 12 ayat 10 dan pasal 12 ayat 11 DSU. Pasal 24 DSU memberikan ketentuan khusus lainnya bagi anggota yang tergolong negara terbelakang. Ketentuan khusus bagi negara berkembang juga terdapat dalam proses banding, walaupun tidak ada pengaturan khusus yang terdapat dalam

DSU. Meskipun begitu, bagi negara berkembang yang berperkara dalam proses banding ini dapat menggunakan Rule 16 (1) dari Working Procedures. Ketentuan khusus lainnya juga terdapat dalam pasal 4 GATS Agreement. Selain itu, pasal 21 ayat 2 DSU juga memberikan ketentuan khusus bagi negara berkembang dalam pelaksanaan putusan-putusan DSB terdapat beberapa keadaan-keadaan khusus yang harus dapat dipertimbangkan berkaitan dengan kondisi dalam negeri.

Dengan sistem penyelesaian sengketa WTO yang lebih memberikan kepastian hukum ini maka akan timbul harapan bagi negara-negara anggota khususnya negara-negara berkembang untuk dapat menjadikan WTO sebagai wadah untuk dapat menyelesaikan sengketa secara multilateral.

Kedua, keberadaan Indonesia sebagai salah satu negara anggota WTO yang turut aktif berperan dalam perdagangan internasional menuntut Indonesia untuk siap jika mengharuskan Indonesia berperkara dalam forum penyelesaian sengketa WTO baik sebagai pihak *complainant*, *respondent* maupun *third parties*. Di sisi lain, ditengah berbagai kekurangan yang dimiliki dalam DSU, diharapkan pihak Indonesia mampu mengambil manfaat sesuai dengan kepentingan nasional. Dalam hal ini, menurut penulis, secara umum keberadaan sistem penyelesaian WTO telah mampu memberikan dampak positif bagi kepentingan nasional Indonesia, walaupun disisi lain masih ditemui kekurangan dalam pelaksanaan putusan WTO seperti mekanisme retaliasi yang diajukan Indonesia kepada Korea belum memberikan dampak positif yang berarti.

Keberadaan sistem penyelesaian sengketa secara umum telah memberikan dampak stabilitas bagi ekspor-impor Indonesia dengan semakin meningkatnya nilai devisa dari ekspor non-migas, walaupun disisi lain belum mampu menciptakan posisi yang seimbang antara negara maju dan negara berkembang. Masih terlihat adanya *gap* antara negara maju dan negara berkembang dan belum dapat diantisipasi dengan keberadaan DSB sebagai lembaga penyelesaian sengketa WTO. Hal ini mengingat faktor negosiasi menjadi kekhasan dalam sistem ini. Selain itu, secara umum sistem ini telah memberikan dampak prediktabilitas bagi Indonesia atas tiap putusan WTO selanjutnya dengan merujuk pada putusan-putusan DSB sebelumnya dengan cukup banyaknya yurisprudensi

yang berhasil diciptakan baik oleh lembaga panel maupun *appellate body*. Dari aspek fairness, Indonesia sendiri merasakan manfaatnya dengan keberadaan sistem ini dengan dimenangkannya pihak Indonesia pada kasus-kasus yang mengharuskan Indonesia berperkara dalam forum penyelesaian sengketa WTO. Walaupun disisi lain, masalah pelaksanaan putusan DSB menjadi kendala tersendiri dalam sistem ini mengingat posisi yang tidak seimbang antara pihak yang berperkara baik dari sisi politik dan ekonomi.

Namun demikian, berdasarkan pengalaman berperkara Indonesia dalam forum penyelesaian sengketa, diharapkan adanya penyempurnaan pengaturan dalam DSU yang seharusnya dimiliki yang sesuai dan bermanfaat demi kepentingan nasional Indonesia antara lain waktu yang lebih singkat dalam tiap tahapan dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, pengaturan pelaksanaan putusan DSB agar lebih efektif, perlunya pengaturan khusus mengenai mekanisme retaliasi dalam DSU, perlunya pengaturan khusus dalam rangka meningkatkan peran WTO *Secretariat* dalam membantu penyelesaian Sengketa yang menghadapkan antara negara maju dan negara berkembang dan perlunya pengaturan khusus dalam meningkatkan fungsi dan peranan DSB pada setiap tahapan proses penyelesaian sengketa (terutama dalam pelaksanaan rekomendasi DSB yang diberikan).

Pada akhirnya, keberadaan Indonesia dalam forum WTO adalah menjadi suatu keharusan, mengingat bahwa begitu banyaknya kepentingan nasional Indonesia terutama dalam bidang perdagangan yang tidak akan mampu Indonesia atasi jika tidak bergabung dalam sistem perdagangan WTO. Sebagai bagian dari masyarakat dunia, keberadaan Indonesia dalam forum WTO, terutama dalam forum penyelesaian sengketa WTO, diharapkan mampu membawa misi perdagangan multilateral yang efektif dan bermanfaat bagi seluruh negara di dunia, terutama negara berkembang dan lebih khususnya untuk tercapainya kepentingan nasional Indonesia dalam rangka pemenuhan kebutuhan dalam negeri.

B. Saran

Pertama, hendaknya perlu dilakukan peninjauan kembali terhadap waktu yang dialokasikan dalam tiap proses penyelesaian sengketa WTO. Hal ini mengingat bahwa waktu yang harus ditempuh oleh para pihak saat ini sejak awal proses sampai dengan proses banding dan adopsi memakan waktu sampai dengan 1,5 tahun lamanya. Peninjauan waktu ini dalam rangka menciptakan sistem yang semakin efektif dalam penyelesaian sengketa dagang internasional.

Kedua, hendaknya dilakukan upaya-upaya terpadu yang dilakukan oleh Sekretariat WTO dalam rangka meningkatkan keahlian pejabat-pejabat, masyarakat bisnis, sektor swasta, akademisi dan para ahli hukum yang dengan pengetahuan yang cukup dan keahlian dalam berperkara di forum DSB. Sehingga dengan demikian, negara berkembang dapat semakin bersaing dengan negara-negara maju lainnya sebagai pihak yang sejajar dan berdaulat dalam forum WTO dalam rangka menerapkan ketentuan yang ada dan membela kepentingan perdagangan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal dan Perjanjian Internasional

- Agreement Between the World Intellectual Property Organization and the World Trade Organization (1995); Understanding On Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes; Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs Agreement) (1994): Provisions mentioned in the TRIPs Agreement Rome Convention (1961), the Treaty on Intellectual Property in Respect of Integrated Circuits (1989), the General Agreement on Tarrifs and Trade 1994 (GATT 1994) and the WTO Dispute Settlement Understanding (1994) (Geneva: WIPO Publication No.223 (E), 1996.*
- AK, Syahmin. *Hukum Dagang Internasional*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Aldonas, Grant D. *The World Trade Organization: Revolution in International Trade Disputes Settlements*, Dispute Resolution Journal, 1995.
- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filisofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Chandra Pratama, 1996.
- Appellate Body Report, *European Communities -- Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, WT/DS27/AB/R, Sept. 9, 1997.
- Appellate Body Report, *United States -- Measures Affecting Imports of Woven Wool Shirts and Blouses from India*, WT/DS33/AB/R (Apr. 25, 1997).
- Appellate Body Report, *United States -- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R (Oct. 12, 1998).
- Appellate Body Report, *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products (“India – Quantitative Restrictions”)*, WT/DS90/AB/R, adopted 22 September 1999.
- Appellate Body Report, *United States -- Restrictions on Imports of Cotton and Man-made Fibre Underwear*, WT/DS24/AB/R (Feb. 10, 1997).
- Appellate Body Report, *European Communities -- Trade Description of Sardines*, WT/DS231/AB/R (Sep. 26, 2002).
- Appellate Body Report, *European Communities -- Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries*, WT/DS246/AB/R (Apr. 7, 2004).

- Hart, D.J. *"The Role of Law in Economic Development"*, Journal of International Law and Policy, Vol.9, 1980.
- Hatta, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO*. Bandung: PT Refika Aditama, 2006.
- Herlina, *Dispute Settlement Under The World Trade Organization: Inequality Protection Between Developed and Developing Countries*. Depok: Voices Frim Asia: For a Just and Equitable World, 2007.
- Hoekman, Bernard dan Michel Koetecki. *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press, (reprint). 1996.
- Hoesin, Siti Hayati. *Globalisasi Ekonomi dan Kehidupan Perempuan Pemetik Teh*. Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2006.
- Houtte, Hans van. *The Law of International Trade*. London: Sweet & Maxwell. 1995.
- Hudec, Robert E. *The New WTO Disputes Settlement Procedure: An Overview of The First Three Years*, Minnesota Journal of Global Trade, 1999.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1982.
- Ibrahim, Jhony. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Ierley, Douglas. *Defining The Factors That Influence Developing Country Compliance With And Participation In The WTO Dispute Settlement System: Another Look At The Dispute Over Bananas*, Law and Policy in International Business, 2002.
- Iida, Keisuke. *Is WTO Dispute Settlement Effective?*, 10 GLOBAL GOVERNANCE 207,2004.
- Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry ("Indonesia – Autos"), *WT/DS54/15*
- Jackson et.al, John H. *Legal Problems of International Economic Relations*. St.Paul Min: West Publishing, 1986.

- _____, John H. *The World Trading System: Law and Policy on International Economic Relations*. Cambridge MA: MIT Press, 1989.
- _____, John H. *Restructuring the GATT System*. London: The Royal Institute of International Affairs, 1990.
- _____. *Restructuring the GATT System*. London: The Royal Institute of International Affairs, 1990.
- _____, William J. Davey dan Alan O. Sykes Jr, *Legal Problems of International Economic Relations*. St.Paul Minn: Wets Publishing Co, 1995.
- Jakti, BM Kuntjoro. *Pengkajian Hukum Tentang Masalah Penyelesaian Sengketa Dagang Dalam WTO*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1998.
- Juwana, Hikmahanto. Pidato Pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar Tetap dalam bidang Hukum Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok, 10 November 2001.
- Kartadjocmena, HS. *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa: Sistem, Kelembagaan, Prosedur Implementasi, dan Kepentingan Negara Berkembang*. Jakarta: UI Press, 2000.
- Khansari, Azar M. *Searching For The Perfect Solution: International Dispute Resolution And The New World Trade Organization*. Hastings College of The Law, Hastings International and Comparative Law Review, 1996.
- Kertas Kerja Institut for Global Justice, No.1 tahun 2005.
- Keung, Chan Kar. *The Reform of The WTO Disputes Settlement Mechanism and the Participation of China*. Journal of Chinese and Comparative Law, Sweet & Maxweel Asia, 2004.
- Lee, Lawrence LC. *Legal Aspect of The WTO's Dispute Settlement Mechanism Applied To Towels Trade Disputes Between China and Taiwan*. Depok: Voices From Asia: For a Just and Equitable World, 2007.
- Matsushita, Mitsuo. *The Tenth Anniversary of the WTO*, Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy, March 2006.
- McRae, Donald. *Measuring the Effectiveness of the WTO Dispute Settlement System*, Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy, 2008.

- Mo, John Shijian. *Settlement of Trade Disputes Between Mainland China and The Separate Customs Territory of Taiwan within the WTO*, Chinese Journal of International Law, 2003.
- Muchlinski, Peter. *Multinational Enterprises and The Law*. Oxford: Blackwell Publisher Ltd, 1995.
- Nicholson, Mary Jo . *Legal Aspect of International Business*. Ontario: Prentice-Hall Canada Inc., 1997.
- Palmeter, David dan Petros C. Mavroidis. *Dispute Settlement in the World Trade Organization*. Newyork: Cambridge University Press, 2004.
- Panel Report, *United States -- Sections 301-310 of the Trade Act of 1974*, WT/DS152/R (Dec. 22, 1999).
- Petersmann, Ernst-Ulrich. *Prevention and Settlement of International Trade Disputes Between The European Union and The United States*, *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2000
- Punta del Este Ministerial Declaration on the Uruguay Round , 20 September 1986, BISD 33S/25.
- Rajagukguk, Erman. Pidato Pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar Tetap dalam bidang Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 4 Januari 1997.
- Report of WTO Consultative Board, tahun 2004.
- Request for Consultations by Chinese Taipei, *United States -- Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*. WT/DS274/1, Nov. 1, 2002.
- Request for Consultations by Bangladesh, India – Anti-dumping Measure on Batteries from Bangladesh, WT/DS306/1.
- Riyatno. *Perdagangan Internasional dan Lingkungan Hidup*. Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- _____, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Cet. III. Jakarta: Rajawali Press, 1990.
- Steel Safeguard Measures Appellate Body Report.

Steve Chamovitz, *Rethinking WTO Trade Sanctions*, 95 AM. J. INT'L L. 792, 793 (2001).

Theberge, Leonard J. *Law and Economic Development*, Journal of International Law and Policy, vol 9:231, 1980.

Todaro, Michael P. (Alih Bahasa Burhanuddin Abdulah dan Harris Munandar), *Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga (Economic Development In The Third World)*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1994.

Trebilcock, Michael J. dan Robert Howse, *The Regulation of International Trade*. London: TJ International Ltd, 1995.

Warow, Adolf. *Sistem Perdagangan Multilateral Dalam Kerangka WTO: Suatu Observasi Terhadap "Rule Based System"*, Jurnal Hukum Internasional, volume 1 No.2 Januari, 2004.

Internet

"Cases on WTO", <<http://www.wto.org>>.

Dispute Settlement Training Course Modules, 3.1 overview, <<http://www.unctad.org/dispute/courses>>.

Dispute Settlement Training Course Modules, 3.2 Panels, <<http://www.unctad.org/dispute/courses>>.

Dispute Settlement Training Course Modules, 3.3 Appellate overview, <<http://www.unctad.org/dispute/courses>>.

Dispute Settlement Training Course Modules, 3.4 Implementation and Enforcement, <<http://www.unctad.org/dispute/courses>>.

Dispute Settlement Training Course Modules, 3.13 GATS, <<http://www.unctad.org/dispute/courses>>.

"Globalisasi Ekonomi", <<http://id.wikipedia.org/wiki/Globalisasi>>.

Kewajiban Negara Anggota Sebagai Anggota WTO. <<http://ditjenkpi.depdag.go.id/index>>.

Kompas edisi 3 September 2003, <<http://www.kompas.com>>

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Dalam WTO. <<http://www.suarapembaruan.com>>.