

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 peranannya 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 Bosshe, *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 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 lainnya 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 McRae, *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 penagakannya oleh GATT sejak diberlakukan pada tahun 1948. Hal ini mengingat 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 merintangi 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 rae, *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>.

Dalam kasus ini, Indonesia menjadi salah satu penggugat terhadap kebijakan Amerika Serikat yang tidak konsisten terhadap kesepakatan WTO. Indonesia secara langsung juga mengalami dampak dari pemberlakuan kebijakan US - CDSOA tersebut. US - CDSOA merupakan peraturan Amerika Serikat yang membagikan hasil pungutan dari bea masuk anti - dumping dan bea masuk imbalan (*countervailing duty*) terhadap barang impor yang dikumpulkan Pemerintah Amerika Serikat kepada industri domestiknya yang dirugikan oleh tindakan dumping dan/atau subsidi oleh negara lain terhadap barang impor ke AS tersebut. Hal ini menunjukkan kaitan erat antara kebijakan pemerintah dengan kepentingan perusahaan dalam industri domestik Amerika Serikat. Amerika Serikat berpendapat bahwa WTO tidak mengatur bagaimana suatu negara harus menggunakan instrument bea masuk anti dumping dan anti subsidi, oleh karena itu Amerika Serikat merasa bebas untuk menerapkan peraturan untuk membagi-bagikan hasil pungutan bea masuk tersebut kepada industri domestiknya yang menjadi korban tindakan dumping dan/atau pemberian subsidi barang impor yang masuk ke pasar Amerika Serikat.

Dari sisi negara lain terutama negara yang melakukan kegiatan ekspor produknya ke pasar Amerika Serikat, kebijakan Amerika Serikat ini dapat digunakan secara berlebihan oleh kalangan industri domestik Amerika Serikat untuk mengklaim kerugian berat (*injury*) atas masuknya barang impor yang berharga murah dan kemudian menuduh barang impor murah tersebut akibat tindakan dumping yang dilakukan perusahaan pengeksportir dan atau subsidi yang dilakukan negara lain kepada perusahaan eksportirnya. Terlebih lagi disadari oleh negara-negara penggugat dalam kasus ini, bahwa Amerika Serikat telah memiliki ketentuan mengenai dumping dan subsidi jauh sebelum WTO dibentuk, yaitu *Tariff Act 1930* (Tariff Act).

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 runtutan 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 McRae, *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, fikiran 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 menanggihkan 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 Rae, *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 penangguhan 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.