

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 mengingat 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 Director 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

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.

permohonan dapat meminta kepada DSB untuk dibentuk panel agar penyelesaian 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 mengizinkan berlalunya jangka waktu 60 (enam puluh) hari tersebut, terhitung sejak permintaan konsultasi, sebelum dapat meminta dibentuk panel.

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

Penggugat dapat meminta dibentuk panel dalam periode 60 (enam puluh) hari 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.

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

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

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

Salah satu keluhan mengenai sistem penyelesaian sengketa dalam GATT adalah lambatnya dan tidak menentunya tata kerja panel. Oleh karena itu, dalam DSU pengaturan waktu bagi panel dalam melaksanakan tugasnya ditentukan secara jelas, bahwa dalam keadaan normal panel harus menyelesaikan tugasnya dalam waktu 6 (enam) bulan atau dalam kasus-kasus yang mendesak dalam waktu 3 (tiga) bulan dalam kasus sengketa menyangkut produk yang cepat rusak (*perishable products*)¹²⁹.

Namun demikian, jika dalam jangka waktu yang diberikan panel tidak dapat menyelesaikan tugasnya, maka panel harus melaporkan kepada DSB secara tertulis sebab dari kesulitan yang dihadapi dan juga melaporkan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan laporan tersebut dalam jangka waktu maksimal 9 (sembilan) bulan¹³⁰. Hal ini ditegaskan untuk menjamin kepastian hukum bagi penyelesaian sengketa yang terjadi.

Selain itu, dalam DSU juga ditekankan bahwa sidang panel bersifat rahasia¹³¹. Hal ini untuk menjamin kerahasiaan identitas para pihak yang bersengketa. Perkembangan terbaru dalam sistem penyelesaian sengketa ini adalah dengan adanya *appellate body*. Sebagaimana halnya dalam banyak sistem "peradilan", maka kasus-kasus yang dibahas dalam panel juga dapat diajukan banding melalui *appellate body*. Hal ini merupakan perkembangan baru sebagai hasil perundingan Uruguay Round¹³².

Hal yang terpenting dalam proses ini adalah penerimaan (*adoption*) dari laporan panel sehingga keputusan panel dapat berkekuatan hukum tetap dengan disahkannya laporan panel dalam DSB dengan mengikuti prosedur sebagaimana yang telah disyaratkan dalam pasal 16 DSU.

Dalam formalitas mengenai penerimaan dari isi laporan panel, dinyatakan bahwa dalam waktu 60 (enam puluh) hari setelah laporan panel disirkulasikan

¹²⁹ *Ibid.*, pasal 12 ayat 9

¹³⁰ *Ibid.*,

¹³¹ *Ibid.*, pasal 14 ayat 3

¹³² David Palmeter dan Petros C. Mavroidis, *op.cit.*, hal. 210-211.

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 bahan 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 mengugat.
- 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 Complaint*

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 konseptual 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. *Recommendation*¹⁵⁴.

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 recomendations 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.