

BAB IV

SIKAP PEMERINTAH PASCA PUTUSAN DSB DALAM SENGKETA DAGANG ANTARA INDONESIA DENGAN KOREA SELATAN

A. Pelaksanaan Rekomendasi dan Keputusan

Penyelesaian yang dicari oleh sistem WTO adalah jalan keluar yang bersifat *remedy* atau perbaikan terhadap suatu kejadian yang merugikan. *Remedy* tersebut menurut Pasal XXIII (para. 2) perjanjian GATT dapat berupa:⁵⁶

1. *ruling* yang dikeluarkan DSB, “... *as appropriate*”;
2. memberikan *recommendation* yang sifatnya “... *appropriate ... to the contracting parties which they consider to be concerned*”;
3. memberikan “*authorization to suspend obligation*” yakni mengizinkan retaliasi terhadap pihak yang telah ditentukan bersalah dalam bentuk “penangguhan atau penghentian konsesi yang pernah diberikan sesuai “... *appropriate circumstance*”.

Dalam melakukan tugasnya tersebut, panel merumuskan suatu *finding* yang esensinya, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 DSU, adalah sebagai berikut:

“.....*a panel should make an objective assessment of the matter before it, including an objective assessment of the facts of the case and the applicability of and conformity with the relevant covered agreements,*

⁵⁶H.S. Kartadjoemena, *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa: Sistem, Kelembagaan, Prosedur, Implementasi, dan Kepentingan Negara Berkembang*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 2000), hlm. 232.

and make such other findings as will assist the DSB in making the recommendations or in giving the rulings provided for in the covered agreements.”

Berdasarkan atas *finding* yang ditemukan oleh panel tersebut maka DSB melaksanakan fungsinya untuk mengeluarkan *recommendation* ataupun mengeluarkan *ruling*⁵⁷ sesuai dengan yang tercantum dalam *covered agreement* yang terkait.⁵⁸

Dalam hal rekomendasi (*recommendation*) telah diberikan, maka pihak pelanggar harus memilih langkah agar tindakannya yang dinyatakan salah dan merugikan, dapat dibuat kembali sesuai dengan aturan yang berlaku.

Apabila pihak pelanggar tidak melakukan perbaikan sesuai rekomendasi DSB, maka pihak yang dirugikan dapat melakukan kompensasi dan retaliasi sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Ayat 1 DSU sebagai tindakan pengimbang apabila pihak yang melanggar tidak dapat melaksanakan rekomendasi dalam jangka waktu yang wajar (*reasonable period*).

Lebih lanjut Pasal 22 Ayat 1 DSU menyatakan bahwa pihak yang dirugikan dapat melakukan kompensasi dan retaliasi sebagai upaya agar putusan DSB dapat dilaksanakan, akan tetapi kompensasi dan retaliasi ini bukan cara terbaik untuk menyelesaikan sengketa, karena yang lebih dikehendaki bagi pelaksanaan rekomendasi sepenuhnya adalah bertujuan agar pihak pelanggar menyesuaikan tindakan dengan persetujuan.

⁵⁷Pasal 21 Ayat 1 DSU: *Prompt compliance with recommendations or rulings of the DSB is essential in order to ensure effective resolution of disputes to the benefit of all Members*. Hal ini juga dikemukakan oleh H.S. Kartadjoemena dalam bukunya *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa: Sistem, Kelembagaan, Prosedur, Implementasi, dan Kepentingan Negara Berkembang*, yang menyebutkan bahwa *ruling* adalah temuan atau *findings* dalam laporan panel mengenai suatu sengketa yang telah diadopsi oleh DSB. Wewenang DSB untuk mengeluarkan *ruling* termasuk wewenang untuk menentukan apakah tindakan yang menjadi substansi sengketa merupakan hal yang melanggar aturan GATT/WTO atau konsisten dengan aturan yang ada dan memutuskan aplikasi aturan GATT yang relevan dalam sengketa yang terkait.

⁵⁸H.S. Kartadjoemena. *Op. Cit.*, hlm. 233

Adapun yang dimaksud dengan kompensasi dan retaliasi adalah sebagai berikut:

A.1. Kompensasi

Kompensasi atau ganti kerugian menurut Pasal 22 ayat 1 DSU merupakan tindakan yang bersifat sukarela, dan apabila diberikan harus sesuai dengan perjanjian cakupan. Selanjutnya dikatakan apabila pihak pelanggar tidak dapat melaksanakan rekomendasi DSB dalam waktu yang wajar sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Ayat 3 DSU, yang berbunyi sebagai berikut:

“At a DSB meeting held within 30 days⁵⁹ after the date of adoption of the panel or Appellate Body report, the Member concerned shall inform the DSB of its intentions in respect of implementation of the recommendations and rulings of the DSB. If it is impracticable to comply immediately with the recommendations and rulings, the Member concerned shall have a reasonable period of time in which to do so”,

maka pihak yang dirugikan dapat melakukan negosiasi untuk menentukan kompensasi yang dapat diterima dan harus konsisten dengan perjanjian cakupan terkait. Selanjutnya Pasal 21 ayat 3 butir a sampai dengan c, mengatur mengenai jangka waktu yang wajar sebagaimana berikut:

- (a) the period of time proposed by the Member concerned, provided that such period is approved by the DSB; or, in the absence of such approval,*
- (b) a period of time mutually agreed by the parties to the dispute within 45 days after the date of adoption of the recommendations and rulings; or, in the absence of such agreement,*
- (c) a period of time determined through binding arbitration within 90 days after the date of adoption of the*

⁵⁹*If a meeting of the DSB is not scheduled during this period, such a meeting of the DSB shall be held for this purpose.*

recommendations and rulings.⁶⁰ In such arbitration, a guideline for the arbitrator⁶¹ should be that the reasonable period of time to implement panel or Appellate Body recommendations should not exceed 15 months from the date of adoption of a panel or Appellate Body report. However, that time may be shorter or longer, depending upon the particular circumstances.

Pasal 22 (para. 2) lebih lanjut mengatakan bahwa apabila kompensasi yang dirundingkan tidak berhasil disepakati 20 hari setelah habisnya batas waktu *reasonable time* yang telah ditentukan maka pihak “penggugat” dalam sengketa tersebut dapat meminta otorisasi DSB untuk *menangguhkan konsensi* atau kewajiban lainnya terhadap pihak “pelanggar”. DSB berwenang memberi otorisasi untuk menangguhkan konsensi dan atau kewajiban lain sesuai ketentuan dalam *covered agreement*.⁶²

A.2. Retaliasi

Salah satu jalan keluar, dan merupakan upaya terakhir dalam penyelesaian sengketa, apabila pihak pelanggar tidak dapat melaksanakan rekomendasi DSB adalah retaliasi⁶³ atau penangguhan konsesi.

Pasal 22 ayat 6 DSU menyebutkan bahwa:

⁶⁰ *If the parties cannot agree on an arbitrator within ten days after referring the matter to arbitration, the arbitrator shall be appointed by the Director-General within ten days, after consulting the parties.*

⁶¹ *The expression "arbitrator" shall be interpreted as referring either to an individual*

⁶² *Ibid.*, hlm. 240

⁶³ *Retaliation: Action taken by a country whose exports are adversely affected by the raising of tariffs or other trade restricting measures by another country. The GATT permits an adversely affected contracting party (CP) to impose limited restraints on imports from another CP that has raised its trade barriers (after consultations with countries whose trade might be affected). In theory, the volume of trade affected by such retaliatory measures should approximate the value of trade affected by the precipitating change in import protection.* Dikutip dari Freddy Josep Pelawi, *Retaliasi dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa WTO*, “Bulletin KPI Edisi 46/KPI/2007

When the situation described in paragraph 2 occurs, the DSB, upon request, shall grant authorization to suspend concessions or other obligations within 30 days of the expiry of the reasonable period of time unless the DSB decides by consensus to reject the request. However, if the Member concerned objects to the level of suspension proposed, or claims that the principles and procedures set forth in paragraph 3 have not been followed where a complaining party has requested authorization to suspend concessions or other obligations pursuant to paragraph 3(b) or (c), the matter shall be referred to arbitration. Such arbitration shall be carried out by the original panel, if members are available, or by an arbitrator appointed by the Director-General and shall be completed within 60 days after the date of expiry of the reasonable period of time. Concessions or other obligations shall not be suspended during the course of the arbitration.

Pasal 22 ayat 6 DSU tersebut menyatakan bahwa retaliasi dilakukan apabila upaya untuk mencapai kesepakatan kompensasi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat 2 DSU tersebut tidak berhasil, maka DSB akan memberikan otorisasi untuk menangguhkan konsensi dalam waktu 30 hari setelah habis jangka waktu yang wajar, kecuali apabila DSB secara konsensus menentukan lain.

Sebelum WTO terbentuk pada tahun 1995, di dalam kerangka GATT telah dikenal pula instrumen retaliasi. Di dalam kerangka GATT retaliasi berarti adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh suatu Negara dimana ekspor dari negara tersebut terkena imbas kenaikan tarif masuk dan hambatan perdagangan lainnya yang dilakukan oleh pemerintah negara lain. GATT mengizinkan negara yang merasa dirugikan untuk melakukan tindakan pembalasan secara terbatas kepada negara lain yang menjadi penyebab kerugian perdagangan,

namun hal ini dilakukan setelah konsultasi dengan negara-negara anggota lainnya, atau negara-negara yang mengalami nasib yang sama akibat tindakan dari suatu negara tersebut. Dalam teorinya volume perdagangan yang terkena tindakan retaliasi nilainya harus diperkirakan sama dengan nilai proteksi impor yang diberlakukan oleh negara yang mana retaliasi ingin diterapkan.⁶⁴

Namun, dalam praktik di WTO, instrumen retaliasi sungguh jarang dilakukan oleh Negara anggota. Hal ini dikarenakan banyak hal yang melatarbelakangi tidak dilakukannya retaliasi di antara anggota WTO. Salah satu alasan yang mungkin dapat diterima adalah tingginya nuansa politis dalam penerapan retaliasi suatu Negara anggota lainnya.⁶⁵

Namun, tindakan retaliasi telah dilakukan oleh beberapa negara, seperti sebagaimana berikut ini:

1. Kasus Banana I

Dalam hal ini Amerika Serikat dan negara-negara pengeksport buah pisang lainnya, seperti Guatemala, Meksiko, Honduras melakukan retaliasi kepada Uni Eropa dengan meminta kompensasi kepada Uni Eropa.

Pada bulan September 1995, Amerika Serikat, Guatemala, Meksiko dan Honduras mengajukan permintaan konsultasi kepada Badan Penyelesaian Sengketa WTO (WTO Dispute Settlement Body/DSB). Ekuador kemudian

⁶⁴ Freddy Josep Pelawi, *Retaliasi dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa WTO*, "Bulletin KPI Edisi 46/KPI/2007: 1"

⁶⁵ *Ibid.*

menggabungkan diri dengan ketiga negara tadi untuk mengajukan tuntutan kepada Uni Eropa. Menanggapi permintaan dari negara-negara anggotanya, WTO kemudian membentuk Panel dan mulai bekerja menangani permasalahan peraturan impor pisang Uni Eropa ini. Panel yang telah dibentuk tersebut kemudian mengeluarkan laporan yang isinya secara umum menyatakan bahwa Uni Eropa dengan peraturan impornya telah melanggar beberapa peraturan yang diamanatkan dalam Ketentuan WTO.⁶⁶

Menanggapi laporan dari Panel tersebut Uni Eropa kemudian mengajukan banding ke Appellate Body atas laporan dan kesimpulan yang dihasilkan oleh Panel. Di tingkat banding di Appellate Body, ternyata Appellate Body mendukung keputusan yang telah dihasilkan oleh Panel, dan memperkuat putusan tersebut di dalam Laporan Appellate Body.⁶⁷ Dengan adanya keputusan tersebut maka Uni Eropa harus membenahi peraturannya untuk dapat selaras dengan ketentuan dalam WTO.⁶⁸

Dalam kasus lain Uni Eropa juga memberlakukan kekhususan impor buah pisang dari negara-negara bekas koloni Uni Eropa di Amerika Latin. Hal ini menuai protes dari negara-negara lain termasuk Amerika Serikat. Amerika Serikat bersama dengan negara-negara pengeksport buah pisang seperti Guatemala, Meksiko, dan Honduras mengajukan konsultasi terhadap kebijakan Uni Eropa tersebut ke Dewan Panel Dispute Settlement Body.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

Dalam putusannya, Dewan Panel memutuskan bahwa yang dilakukan oleh Uni Eropa bertentangan dengan prinsip dan ketentuan WTO, khususnya mengenai prinsip *Most Favoured Nation*. Uni Eropa mengajukan banding ke *Appellate Body* WTO, dan dalam tingkatan banding ini, *Appellate Body* juga mendukung keputusan Panel dan menyatakan bahwa Uni Eropa harus mengubah kebijakannya dalam impor buah pisang tersebut di atas.⁶⁹

Uni Eropa kemudian mengendurkan kebijakannya yang hanya membolehkan negara-negara koloninya di Amerika Latin untuk mengekspor buah pisang ke negara-negara Uni Eropa, dan memberikan kesempatan kepada negara-negara lain termasuk Amerika Serikat untuk bisa mengekspor buah pisang ke negara-negara Uni Eropa.

Namun, Amerika Serikat beserta negara-negara lain mengajukan permintaan kompensasi kepada Uni Eropa. Kompensasi yang diminta adalah dalam bentuk imbalan sebesar kerugian potensial yang dialami oleh negara-negara penggugat selama Uni Eropa memberlakukan kebijakannya tersebut. Besaran imbalan yang diminta diajukan kepada DSB setelah melalui serangkaian proses, dan hal ini disetujui oleh DSB. Selanjutnya, Amerika Serikat memberlakukan pengenaan tarif tersebut kepada beberapa produk pilihan yang diimpor dari Uni Eropa.

⁶⁹*Ibid.*

Terhadap hal ini Uni Eropa membawa tuntutan Amerika Serikat tersebut ke forum arbitrase. Dalam forum arbitrase, para arbitrator mengabulkan permintaan konsesi yang diajukan oleh Amerika Serikat dengan jumlah yang lebih kecil dari tuntutan Amerika Serikat, kemudian Amerika Serikat mengenakan tambahan tarif sebesar 100% untuk beberapa produk impor dari Uni Eropa dalam suatu daftar produk dimana pengenaan tambahan tarif tersebut memiliki nilai yang sama dengan yang disepakati oleh badan arbitrase.

Produk-produk tertentu yang berkaitan dengan masalah perdagangan buah pisang, yang dikenakan tarif tambahan oleh Amerika Serikat ini merupakan suatu bentuk retaliasi yang dijalankan oleh Amerika Serikat karena Uni Eropa dan negara mitra dagang lainnya tidak merevisi ketentuan impor dagangnya khusus untuk produk buah pisang.

Tindakan retaliasi ini akan menyebabkan gangguan dalam total ongkos produksi dan dengan demikian akan menyebabkan kerugian di pihak eksportir Amerika Serikat di negara Uni Eropa, khususnya Inggris dan Perancis.

2. *Carousel Retaliation*

Mekanisme dalam melakukan retaliasi oleh Amerika Serikat dimana pejabat perdagangan memilih dan menentukan produk yang akan diretaliasi dari negara pengekspor dikenal sebagai **carousel retaliation**. Dengan *carousel retaliation* ini,

maka Amerika Serikat telah memiliki peraturan nasional untuk menjalankan hak untuk melakukan tindakan retaliasi di bidang perdagangan internasional yang diatur dalam pasal 22 DSU Agreement khususnya pasal 22 ayat 3.⁷⁰

3. *Hormone Beef Retaliation*

Kasus ini berkaitan dengan *Agreement Sanitary* dan *Phytosanitary Agreement*. Produk daging sapi dari Amerika Serikat tidak diperbolehkan masuk ke dalam pasaran Uni Eropa karena ketentuan hukum Uni Eropa dalam tersebut. Uni Eropa menilai bahwa produk sapi asal Amerika Serikat tidak sesuai dengan standard yang berlaku di Uni Eropa.

Uni Eropa mengemukakan bahwa produk sapi asal amerika serikat yang disuntik dengan hormon pertumbuhan berbahaya bagi kesehatan manusia, oleh karena itu, Uni Eropa menutup impor produk sapi asal Amerika Serikat Pada bulan Januari 1996.

Amerika Serikat kemudian mengajukan keberatan dan menggugat Uni Eropa ke DSB WTO dengan mengajukan permohonan pembentukan Panel. Dalam kasus ini Kanada juga menggugat Uni Eropa atas kebijakan yang sama.

Laporan Panel DSB menyatakan bahwa Agreement on Sanitary and Phytosanitary Uni Eropa tidak sejalan dengan Ketentuan WTO. Di tingkat Banding, *Appellate Body* menguatkan

⁷⁰*Ibid.*

beberapa keputusan yang ada dalam laporan Panel tetapi tidak setuju dengan beberapa hal yang lainnya.

DSB kemudian memutuskan bahwa Uni Eropa harus menjalankan keputusannya dalam jangka waktu 15 (lima belas) bulan. Namun, dalam waktu sebulan sebelum jangkawa waktu tersebut berakhir, Uni Eropa menyatakan bahwa pihak Uni Eropa mungkin tidak dapat memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan oleh DSB dan menawarkan untuk mengajukan kompensasi.

Atas tindakan Uni Eropa tersebut maka Amerika Serikat meminta kewenangan untuk melakukan penundaan konsesi sebesar US\$ 202 juta. Terhadap permintaan Amerika tersebut, Uni Eropa mengajukan keberatan dan meminta kepada DSB untuk menetapkan besaran konsesi yang adil. Selanjutnya DSB menentukan besaran konsesi senilai US\$ 116,8 juta, dan DSB mengabulkan penundaan konsesi dengan jumlah tersebut kepada Amerika Serikat.

Pada tanggal 27 Juli 1999 US Trade Relation mengumumkan bahwa Amerika Serikat menerapkan kenaikan tariff impor sejalan dengan hasil keputusan DSB.

B. Sikap Pemerintah Pasca Putusan DSB dalam Sengketa Dagang antara Indonesia dengan Korea Selatan⁷¹

Pada tanggal 28 September 2007 WTO mengeluarkan laporan hasil panel kepada pemerintah Indonesia dan Korea. Dalam Laporan tersebut dinyatakan bahwa dalam menghitung margin dumping untuk PT Indah Kiat dan PT Pindo Deli, Korea telah menyalahi ketentuan WTO.

Untuk itu Indonesia meminta kepada Korea Selatan untuk mematuhi keputusan Panel DSB-WTO. Menurut Herry Soetanto, Dirjen Kerjasama Perdagangan Internasional, Departemen Perdagangan, kepada Harian Sinar Indonesia Baru, Indonesia telah menyampaikan *concern*-nya mengenai putusan DSB tersebut kepada Duta Besar Korea Selatan pada saat menerima Duta Besar Korea Selatan tersebut di Jakarta pada hari Kamis, 3 Oktober 2010.⁷²

Pada kesempatan yang sama, Herry Soetanto juga mengatakan bahwa Korea Selatan masih memiliki kesempatan untuk melakukan banding terhadap putusan DSB tersebut. Jika Korea tidak juga mematuhi putusan DSB, maka Indonesia dapat meminta izin kepada WTO untuk melakukan retaliasi (tindakan balasan).

"Retaliasi itu bisa luas bukan hanya barang tapi juga antar sektor. Ini kan sengketa kebijakan, bukan perusahaan atau perorangan, kompensasinya

⁷¹Data dan informasi diperoleh oleh Penulis dari hasil wawancara dengan Direktorat Pengamanan Perdagangan – Direktorat Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional, Departemen Perdagangan Republik Indonesia

⁷²Informasi didapatkan dari <http://hariansib.com/2007/10/08/kalangan-industri-kertas-minta-pemerintah-tegas-soal-tuduhan-dumping-korea>

bisa macam-macam," jelasnya.⁷³

Joyce Budi Santoso, *Corporate Secretary* PT Sinar Mas, dalam harian yang sama mengatakan bahwa kalangan industri kertas meminta pemerintah bersikap tegas terhadap Korea terkait putusan Badan Penyelesaian Sengketa (DSB) WTO yang menyatakan ada kesalahan dalam penyelidikan tuduhan dumping kertas Indonesia. Pemerintah harus (bersikap tegas), kalau tidak nanti negara lain meremehkan kita.

Kalangan pengusaha pun telah mendesak pemerintah untuk segera meretaliasi Korea dengan cara membalas pengenaan bea masuk produk Negari Ginseng yang diekspor ke Indonesia. Selain sebagai kompensasi kerugian pengusaha karena tindakan Korea yang sewenang-wenang sebelumnya, pun sebagai bentuk perlindungan pemerintah terhadap industri dalam negeri.⁷⁴

Lebih lanjut Herry menjelaskan, tindakan balasan yang bisa dilakukan Indonesia misalnya dengan mengecualikan produk Korea dari fasilitas keringanan tarif masuk ke Indonesia. "Balasannya bisa saja tarif untuk Korea yang sudah bebas dikembalikan menjadi MFN (*most favoured nation*)," tambahnya.⁷⁵

Apabila pelaksanaan retaliasi tersebut tidak praktis atau tidak efektif, maka retaliasi dapat diterapkan pada sektor lain yang berada dalam cakupan perjanjian lain (retaliasi silang).

⁷³*Ibid.*

⁷⁴Pemerintah Pastikan Balas Korea, <<http://www.tempo.co.id/hg/ekbis/2007/10/25/brk.20071025-110073.id.html>>, 25 Oktober 2007

⁷⁵Indonesia Minta Ganti Rugi ke Korea Terkait Bea Masuk Antidumping, <<http://www.koraninternet.com/webv2/lihatartikel/cetak.php?id=661>>, 28 Nopember 2007

Retaliasi silang ini baru dapat dilakukan apabila retaliasi pada sektor yang sama dimana terjadinya kerugian tidak dapat dilakukan, dan di dalam praktiknya peraturan ini dipegang teguh dimana dilakukan jika berdasarkan hasil kesepakatan arbitrase bahwa akumulasi kerugian yang diperkirakan dalam tingkatan penangguhannya tidak dapat terpenuhi tidak efektif pada sektor yang sama terhadap negara yang merugikan.

Retaliasi silang tidak dapat dilakukan secara sembarang tapi melalui serangkaian pertimbangan yang ketat karena secara tidak langsung dapat mengakibatkan dampak yang besar bagi pihak-pihak yang tidak memiliki apa pun dengan sengketa dan tidak bermasalah.

Dan untuk melakukan retaliasi silang tersebut, maka dalam pengajuan permohonan retaliasi harus menyebutkan alasan-alasan yang menjadi dasar untuk dilakukannya retaliasi. Pada saat bersamaan, selain permohonan diajukan kepada DSB, permohonan juga diajukan kepada Dewan yang relevan dan juga kepada badan sektoral yang relevan.

Adapun mengenai sektor yang dimaksud disini adalah antara lain:⁷⁶

1. sehubungan dengan barang, berarti semua jenis barang;
2. sehubungan dengan jasa, berarti sektor terpenting sebagaimana disebutkan dalam "*Services Sectoral Classification List*" yang berlaku yang menyebutkan sektor-sektor tersebut;
3. sehubungan dengan hak atas kekayaan intelektual yang berkaitan dengan perdagangan, setiap kategori hak atas kekayaan intelektual yang tercakup dalam Bab 1, atau Bab 2, atau Bab 3, atau Bab 4,

⁷⁶Pasal 22 ayat 3(g) DSU.

atau Bab 5, atau Bab 6, atau Bab 7 dari Bagian II, atau kewajiban berdasarkan Bagian III, atau Bagian IV dalam Persetujuan TRIPs

Oleh karena itu, untuk memantapkan posisi Indonesia tersebut, Indonesia yang dalam hal ini diwakili oleh Direktorat Pengamanan Perdagangan (“DPP”) - Direktorat Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional, Departemen Perdagangan melakukan konsultasi kepada *Advisory Centre on WTO Law (ACWL)*⁷⁷, dan ACWL menyarankan agar Indonesia meminta otorisasi dari Ketua DSB untuk tindakan retaliasi terhadap Korea. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Duta Besar RI untuk WTO di Jenewa yang menyatakan bahwa permintaan otorisasi oleh Indonesia kepada Ketua DSB untuk tindakan retaliasi terhadap Korea Selatan perlu dilakukan sebagai *test case* bagi pemerintah Indonesia dalam melindungi industri dalam negerinya, terlepas apakah Indonesia akan melakukan retaliasi atau tidak.

Namun, dilain pihak Menteri Perdagangan memberikan pengarahan yang berbeda dengan ACWL, yaitu agar sebaiknya terlebih dahulu melakukan langkah-langkah bilateral sesuai dengan aturan WTO guna menjajagi kesiapan Korea Selatan melaksanakan keputusan panel. Apabila langkah-langkah di

⁷⁷*The Advisory Centre on WTO Law ("ACWL") was created to alleviate the difficulties faced by developing countries and the least-developed countries ("LDCs") in acquiring this knowledge. The ACWL provides free advice on WTO law to its developing country Members and to all LDCs that are Members of the WTO or are in the process of accession. It defends these countries' interests in WTO dispute settlement proceedings at very modest fees and offers their officials free training in WTO law through courses, seminars and internships. Since its establishment in July 2001, the ACWL has prepared over 300 legal opinions, provided support in 25 WTO dispute settlement proceedings (or about 20% of all such proceedings initiated in the WTO during that time) and has conducted six-month courses on WTO law every year since 2002. The ACWL has become an organisation that pools the collective experience of its developing country Members and LDCs in WTO legal matters and makes it available to each of these countries. The ACWL is independent of the WTO. It was created by an agreement separate from that establishing the WTO and has a membership different from that of the WTO. In accordance with the mandate set out in the [Agreement Establishing the Advisory Centre on WTO Law](http://www.acwl.ch/e/about/about_e.aspx). Dikutip dari http://www.acwl.ch/e/about/about_e.aspx*

atas tidak membuahkan hasil, maka baru mengambil langkah melalui retaliasi, sepanjang Indonesia sudah mantap dengan persiapan ke arah itu, termasuk berkonsultasi dengan pihak swasta yang langsung berkepentingan, terutama industri dalam negeri yang memerlukan bahan baku/penolong yang dipasok oleh Korea Selatan. Selain itu, Menteri Perdagangan juga menyarankan agar Indonesia tidak terlalu menonjolkan kata-kata retaliasi (*low profile*), karena apabila Indonesia tidak benar-benar dapat melakukan retaliasi maka *credibility* Indonesia akan menjadi taruhannya.

Saran yang diberikan oleh Menteri Perdagangan tersebut sejalan dengan Pasal 21 Ayat 3 DSU bahwa pihak yang dirugikan dapat melakukan negosiasi untuk menentukan kompensasi yang dapat diterima.

Berdasarkan arahan Menteri Perdagangan tersebut, dan menindaklanjuti hasil konsultasi DPP dengan ACWL tersebut, maka pada tanggal 10 Desember 2007, Indonesia, yang diwakili oleh Dubes RI untuk WTO melaksanakan konsultasi Bilateral antara Indonesia dengan Korea Selatan. Namun, konsultasi tersebut mengalami kegagalan karena Korea Selatan tidak memberikan kompensasi apapun kepada Indonesia.

Hasil konsultasi tersebut dipertegas kembali oleh Dubes RI untuk WTO dalam suratnya kepada DPP tertanggal 8 Januari 2008 perihal penyampaian permohonan hak retaliasi pada sidang DSB-WTO tahun 2008 dan laporannya mengenai Hasil Konsultasi bilateral dengan Korea. Dalam surat tersebut Dubes RI untuk WTO menyatakan bahwa Korea tidak menawarkan kompensasi apapun kepada Indonesia terkait dengan implementasi Keputusan Panel yang telah memenangkan pihak Indonesia,

bahkan Korea tidak mengindahkan Keputusan Panel dimaksud. Dubes RI untuk WTO menyampaikan juga "legal opinion ACWL" yang menyatakan bahwa Indonesia perlu menyampaikan permohonan untuk mendapatkan otorisasi menggunakan hak retaliasi. Sesuai ketentuan Pasal 22 ayat 2 DSU yang berbunyi:

"If the Member concerned fails to bring the measure found to be inconsistent with a covered agreement into compliance therewith or otherwise comply with the recommendations and rulings within the reasonable period of time determined pursuant to paragraph 3 of Article 21, such Member shall, if so requested, and no later than the expiry of the reasonable period of time, enter into negotiations with any party having invoked the dispute settlement procedures, with a view to developing mutually acceptable compensation. If no satisfactory compensation has been agreed within 20 days after the date of expiry of the reasonable period of time, any party having invoked the dispute settlement procedures may request authorization from the DSB to suspend the application to the Member concerned of concessions or other obligations under the covered agreements."

maka Indonesia dapat meminta haknya melalui Sidang DSB-WTO untuk melakukan retaliasi terhadap Korea, dimana hak tersebut dapat direalisasikan kapan saja tanpa ada batas waktu tertentu.

Dubes RI untuk WTO dalam surat tersebut juga menginformasikan bahwa Sidang DSB-WTO untuk tahun 2008 akan dilaksanakan pada tanggal 15 Januari dan 19 Februari 2008 apabila Indonesia akan menyampaikan permohonan untuk menggunakan hak Retaliasi terhadap Korea.

Dilain pihak, SMG menyampaikan surat kepada KTC tertanggal 12 desember 2007 perihal pendapat SMG terhadap Laporan keputusan Panel WTO. Dalam surat tersebut dijelaskan bahwa KTC diberikan waktu 3 (tiga) minggu untuk menanggapi surat SMG tersebut. Surat tersebut telah disampaikan DPP ke SMG pada tanggal 16 Januari 2008.

Kemudian, pada tanggal 31 Januari 2008 juga telah menerima surat dari KTC sebagai tanggapan atas surat SMG tertanggal 12 Desember 2007 tersebut di atas. Dalam surat tersebut, KTC meminta SMG untuk menyampaikan pendapat (*remaining opinion*) yang berkaitan dengan penilaian kerugian. Pendapat tersebut harus disampaikan kepada KTC sebelum tanggal 10 Maret 2008.

Dan atas persetujuan DPP, pada tanggal 4 Pebruari 2008, SMG meminta bantuan ACWL untuk menanggapi permintaan KTC tersebut di atas.

Akan tetapi di lain pihak, Menteri Perdagangan RI dalam surat tertanggal 25 Pebruari 2008 No.200/M-DAG/2/2008 perihal tindak lanjut hasil panel sengketa dumping Indonesia-Korea menyampaikan pertimbangannya agar Indonesia tidak mengajukan permohonan untuk mendapatkan otorisasi menggunakan hak retaliasi sesuai dengan Pasal 22 ayat 2 DSU tersebut. Pertimbangan Menteri Perdagangan RI antara lain keengganan dari instansi pembina untuk turut dalam pelaksanaan retaliasi dan apabila Indonesia tidak mampu melaksanakan retaliasi maka akan merusak kredibilitas Indonesia.

Kemudian, pada tanggal 25 September 2008, KTC dengan suratnya No. AD-225-1 yang ditujukan kepada PT. Indah Kiat & Paper Corp dan kelompoknya, telah menyampaikan *Report on Implementation of WTO Compliance Panel Decision*. KTC dalam laporannya tersebut menyimpulkan tidak ada dasar yang kuat untuk mengubah keputusan BMAD produk certain paper asal Indonesia dan China.

Untuk itu pada tanggal 31 Oktober sampai dengan 2 Nopember 2008, DPP melakukan konsultasi dengan ACWL untuk mengetahui apakah dengan

adanya *Report on Implementation of WTO Compliance Panel Decision* tersebut maka hak Indonesia untuk melakukan retaliasi masih berlaku dan sejauh mana efektifitasnya.

Kemudian, pada tanggal 5 Nopember 2008, DPP melaporkan kepada Dirjen KPI melalui surat No. 366/DPP-1/XI/2008 perihal konsultasi hukum ke ACWL kasus Certain Paper, Korea Selatan di Jenewa. Hasil dari konsultasi tersebut adalah sebagai berikut:

1. ACWL menyarankan kepada Pemerintah Indonesia dan SMG tidak perlu menanggapi hasil *Report on Implementation of WTO Compliance Panel Decision* tersebut karena isinya bukan pelaksanaan hasil panel akan tetapi penegasan kembali tentang penetapan besarnya *interest rate* yang digunakan oleh KTC dalam menghitung marjin dumping untuk PT. Pindo Deli dan PT. Indah Kiat. Dengan disampaikannya *Report on Implementation of WTO Compliance Panel Decision* sama sekali tidak mengurangi hak Indonesia sebagai pihak yang dimenangkan. Ada 2 (dua) alternatif yang dapat dilakukan oleh Indonesia dalam menanggapi *Report on Implementation of WTO Compliance Panel Decision* tersebut, yaitu:

a) Indonesia masih mempunyai hak untuk meminta panel melakukan sidang sebagai pelaksanaan dari Pasal 21 ayat 5 DSU, yang berbunyi sebagai berikut:

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

delay together with an estimate of the period within which it will submit its report.

- b) Berdasarkan Pasal 21 ayat 5 DSU tersebut, maka Indonesia masih berhak membawa kasus ini ke badan arbitrase di WTO untuk pelaksanaan retaliasi.
2. Untuk alternatif pertama, prosedur pelaksanaan sidang panel sama seperti sidang panel kedua sebagaimana telah diajukan oleh Indonesia pada tahun 2007. sedangkan untuk alternatif kedua, jika Indonesia mengajukan retaliasi, hal tersebut masih dapat dilakukan namun dalam proses menuju retaliasi tersebut badan arbitrase akan mengkaji ulang *Report on Implementation of WTO Compliance Panel Decision* yang telah disampaikan oleh KTC, konsekwensinya adalah pembahasan kasus ini akan semakin lama. Hal ini berbeda jika Indonesia segera setelah hasil Sidang DSB WTO pada tanggal 22 Oktober 2007 yang lalu. Apabila Indonesia mengajukan permintaan melakukan retaliasi pada saat itu, DSB akan segera menunjuk arbitrator untuk menetapkan besarnya retaliasi. Proses melalui arbitrase tersebut akan memakan waktu sekitar 60 hari. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa walaupun Indonesia masih tetap dapat menggunakan hak retaliasi terhadap Korea Selatan namun prosedur pengajuannya di WTO semakin sulit dan panjang karena DSB harus mengkaji ulang *Report on Implementation of WTO Compliance Panel Decision* KTC.
3. ACWL menduga bahwa KTC berani menyimpulkan dalam *Report on Implementation of WTO Compliance Panel Decision* bahwa tidak ada dasar yang kuat bagi KTC untuk mengubah keputusan pengenaan BMAD

terhadap produk certain paper dari Indonesia dan China, karena yakin Indonesia tidak akan menggunakan hak untuk melakukan tindakan retaliasi.

Dan amat disayangkan, kesimpulan KTC bahwa Indonesia tidak akan melakukan retaliasi tersebut benar.

Pemerintah Indonesia tidak mau melakukan retaliasi atau tindakan balasan terhadap Korea Selatan terkait masih dikenakannya Bea Masuk Anti Dumping (BMAD) terhadap produk kertas asal Indonesia. Menurut Menteri Menteri Perdagangan Mari Elka Pangestu usai sidang paripurna di gedung DPR, pada tanggal 9 Oktober 2007, "Retaliasi merupakan upaya terakhir yang bisa kita lakukan. Sebenarnya kita tidak menginginkan menjalankan retaliasi," tambahnya, "Rasanya kita sudah menang saat banding di WTO, karena sudah ada keputusan kita telusuri lagi untuk mau melakukan putusan tersebut". Dalam media yang sama, Mari Pangestu mengatakan bahwa pihaknya segera meminta pemerintah Korea Selatan untuk segera mencabut tuduhan dumping dan pengenaan BMAD, dan saat ini sedang mempelajari kenapa Korsel masih ngotot mengenakan BMAD.⁷⁸

Akan tetapi, menurut Wijayadi, Deputi Direktur DPP, pada saat sesi wawancara dengan penulis tanggal 30 Oktober 2009, pemerintah Indonesia hingga saat ini belum akan menggunakan haknya untuk melakukan retaliasi kepada Korea Selatan. Hal ini dikarenakan pemerintah Indonesia mengkhawatirkan seandainya retaliasi dilakukan maka akan mempengaruhi

⁷⁸ Informasi dikutip dari: *Kasus Dumping Kertas, RI Tak Mau Retaliasi ke Korsel*, <<http://www.detikfinance.com/read/2007/10/09/164456/839925/4/kasus-dumping-kertas-ri-tak-mau-retaliasi-ke-korsel>>, 9 Oktober 2007

ekspor produk-produk Indonesia yang lain, yang secara tidak langsung dapat mempengaruhi perkembangan perekonomian Indonesia pada umumnya.

Masalah retaliasi memang menjadi pro kontra dan menimbulkan kekhawatiran bagi negara-negara berkembang karena kemungkinan penggunaannya lebih banyak menguntungkan negara maju dan kuat dan merugikan negara-negara berkembang. Karena tindakan retaliasi selama ini lebih banyak dilakukan oleh negara-negara maju, dimana tindakan retaliasi tidak akan memberikan banyak pengaruh pada perkembangan ekonomi negaranya. Walaupun sistem retaliasi merupakan suatu alternatif yang menarik bagi sistem unilateral, tetapi bagi negara-negara berkembang tindakan retaliasi tidak dapat dipercaya, karena dengan meningkatnya hambatan-hambatan perdagangan akan mengakibatkan efek kecil bagi negara yang ekonominya maju sedangkan retaliasi dapat merugikan kesejahteraan nasional negara-negara berkembang. Hal ini sebagian besar disebabkan oleh kelemahan dan ketergantungan negara-negara berkembang terhadap mitra-mitra dagang dari negara-negara maju.