

Sistem Perdagangan Multilateral Dalam Kerangka WTO Suatu Observasi Terhadap 'Rule-based System'

Adolf Warouw*

The multilateral trading system as it now applies is a rule-based system comprising a complex set of rules as articulated in various WTO agreements. The system is the ultimate choice for nations if they were to establish trade relations among nations in a good order and to more enhance the stability and predictability and to better suit the interests of least developed and developing countries. Nevertheless, the substantive rules that have been "mutually agreed" have deficiencies and imbalances especially looking from the interest of developing countries. The implementations of those rules have been more advantageous to developed countries, while the developing countries do not have the capability to implement those rules. The concessions that have been given away do not meet with the expected benefit out of their participation in this multilateral regime. Such situation greatly affects developing countries in the implementation and the effectiveness of WTO rules. The current round of trade negotiations needs to make correction to this legitimacy gap to ensure a fair gain from the multilateral trading system.

Pendahuluan

Upaya untuk menciptakan suatu sistem perdagangan internasional sudah dimulai sejak usai Perang Dunia II. Meskipun

* Penulis adalah pengajar hukum internasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Beliau juga adalah pejabat senior Departemen Keuangan yang membidangi hubungan ekonomi dan keuangan internasional. Sebagai anggota Tim Nasional Perundingan WTO, beliau ditunjuk sebagai Ketua Tim Perunding Indonesia pada forum WTO di Jenewa di bidang perdagangan jasa sejak tahun 2000 sampai dengan sekarang. Beliau juga memimpin Tim Perunding pada perundingan-perundingan tingkat ASEAN dalam rangka AFAS (*ASEAN Framework Agreement on Services*). Di samping tugas-tugas tersebut di atas, beliau juga menjabat sebagai Wakil Ketua Komite Anti Dumping Indonesia (KADI). Gelar sarjana hukum diperoleh dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 1969 dan Master of Laws dari Harvard Law School, USA, tahun 1976.

tidak berhasil membentuk *International Trade Organization* (ITO) yang dimaksudkan sebagai salah satu pilar dari *system Bretton Woods* bersama dua pilar lainnya yaitu *the International Monetary Fund* (IMF) and *the World Bank* namun masyarakat bangsa-bangsa telah memfungsikan *the General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) yang dirancang bersama dengan piagam ITO dan menjadi '*principal institution*' bagi perdagangan internasional.¹ GATT sebagai suatu perjanjian multilateral tidak dimaksudkan menjadi suatu organisasi namun dalam perkembangannya telah menerima peran sebagai *de facto* organisasi internasional seperti dalam hal konsultasi dan perundingan, penerapan aturan-aturan bagi perdagangan internasional serta pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian-perjanjian perdagangan yang dihasilkan oleh putaran-putaran perundingan. GATT 1947 ini memuat aturan-aturan dan prinsip-prinsip perdagangan antar bangsa serta *tariff schedules* dari negara-negara peserta perjanjian.

WTO sebagai '*successor*' dari GATT mewakili suatu tata perdagangan multilateral yang baru. Putaran Uruguay tidak saja menghasilkan *institutional reform* dengan pembentukan WTO sebagai sebuah organisasi baru yang memiliki *legal personality* dan status hukum yang jelas tetapi juga melahirkan berbagai kesepakatan yang menjangkau bidang-bidang di luar perdagangan barang/produk seperti perdagangan jasa dan hak milik intelektual. Perjanjian-perjanjian untuk ketiga bidang perdagangan ini merupakan *core* dan bagian terbesar dari aturan-aturan substansif perdagangan internasional yang diurus oleh WTO. Putaran Uruguay menghasilkan pula revisi substansial dalam hal prosedur penyelesaian sengketa yang dimaksudkan agar lebih efektif dalam pelaksanaannya. Keberhasilan untuk membentuk organisasi baru WTO dinilai sebagai suatu hasil pencapaian yang paling signifikan dan merupakan perubahan yang mendasar dalam kelembagaan ekonomi internasional sejak Konferensi *Bretton Woods* tahun 1944.² Berbeda dengan GATT yang memiliki fleksibilitas bagi

¹ Perkembangan historis mengenai GATT lihat John H. Jackson, *The World Trading System*, (Cambridge, MA: MIT Press, 2nd ed., 2000), 37.

negara-negara untuk tidak ikut serta di dalam suatu disiplin atau perjanjian tertentu, aturan-aturan WTO berlaku untuk semua negara anggota yang semuanya tunduk pada prosedur penyelesaian sengketa.

Rule-Based System

Sejak berdirinya pada bulan Januari 1995 WTO telah berkembang menjadi salah satu organisasi internasional yang paling penting dan berpengaruh dalam hubungan ekonomi antar bangsa. Dengan cakupan permasalahan yang ditanganinya semakin luas (bahkan muncul upaya-upaya untuk menjangkau *issues* diluar kebijakan perdagangan seperti isu perburuhan dan lingkungan) dan sistem dan mekanisme yang lebih efektif dari pendahulunya menjadikan WTO sebagai organisasi yang lebih '*powerful*' dibandingkan dengan organisasi internasional lainnya.

Sesuai perjanjiannya, WTO mengemban beberapa fungsi seperti memfasilitasi pelaksanaan dan pengoperasian dari perjanjian-perjanjian multilateral yang telah disepakati, bertindak sebagai forum untuk perundingan-perundingan dan mengadministrasi mekanisme penyelesaian sengketa. Untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut WTO dipandu dan mengacu pada kompleks aturan yang tercantum dalam perjanjian-perjanjian WTO. Perjanjian-perjanjian yang menyangkut perdagangan barang (*Multilateral Agreements on Trade in Goods*) mengatur berbagai bidang atau kegiatan perdagangan sebagaimana tertuang dalam GATT 1994 dan dua belas perjanjian dalam bidang pertanian, *sanitary measures*, *trade-related investment*, *technical barriers* dalam perdagangan, *rules of origin*, *anti dumping*, subsidi, *safeguard*, dan sebagainya. Perjanjian bidang jasa (*General Agreement on Trade in Services – GATS*) mencakup kegiatan perdagangan untuk semua bidang atau sektor jasa kecuali jasa-jasa yang dilakukan oleh pemerintah yang tidak diberikan untuk tujuan

² Lihat John H. Jackson, William J. Davey, Alan O. Sykes, Jr., *Legal Problems of International Economic Relations*, (St. Paul: West, 3rd ed., 1995). 288.

komersial atau bersaing dengan penyedia jasa lain. Perjanjian yang berkaitan dengan hak milik intelektual (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPs*) memuat aturan-aturan mengenai aspek perdagangan dari hak milik intelektual yang mencakup *copyright, patents, trademarks, geographical indication*, dan sebagainya. Di samping perjanjian-perjanjian tersebut diatas terdapat pula satu perjanjian penting di bidang penyelesaian sengketa perdagangan (*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*).

Aturan-aturan WTO yang pada dasarnya berhubungan dengan penghapusan atau pengurangan hambatan perdagangan (*trade barriers*) dan akses pasar memiliki jangkauan yang begitu luas bahkan menerobos wilayah domestik dengan memasuki struktur regulasi domestik negara-negara anggota. Aturan dan kebijakan domestik yang berkaitan dengan berbagai kegiatan perdagangan barang, jasa dan hak milik intelektual tunduk pada aturan-aturan dan disiplin WTO. Dibidang pertanian, negara-negara anggota harus mengurangi subsidi yang diberikan kepada produsen domestik, langkah pengurangan yang sama harus dilakukan pula untuk subsidi ekspor. Dalam hal perdagangan jasa, aturan GATS menetapkan rambu-rambu bagi regulasi domestik yang tujuan utamanya adalah tidak menciptakan hambatan-hambatan yang tidak perlu (*unnecessary barriers*) dan adanya transparansi.³ Perjanjian yang berkaitan dengan investasi melarang kebijakan yang mengharuskan investor asing membeli atau menggunakan barang produk domestik (*domestic content requirement*). Perjanjian mengenai subsidi menjabarkan kebijakan subsidi yang diperbolehkan (*non-actionable subsidies*), subsidi yang 'actionable', dan subsidi yang dilarang. Aturan-aturan yang disepakati di bidang hak milik intelektual mensyaratkan negara-

³ Article VI: 1 GATS menunjuk pada '*all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner*', sementara paragraph 2a mengharuskan negara anggota untuk segera membentuk '*judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures*' untuk melakukan review terhadap keputusan administratif yang diambil, sedangkan paragraph 4 menunjuk pada kebijakan atau aturan yang berkaitan dengan kualifikasi, standar teknis, dan perizinan, yang tidak menciptakan hambatan yang berlebihan bagi perdagangan jasa.

negara anggota untuk menerapkan standar minimum bagi perlindungan hak milik intelektual. Rambu-rambu yang dipasang terhadap regulasi domestik banyak dijumpai pula pada perjanjian-perjanjian WTO lainnya.⁴

Terlepas dari persoalan jangkauan penerapan aturan-aturan WTO, kita dapat menyimpulkan bahwa sistem perdagangan internasional dalam kerangka WTO merupakan suatu *'rule-based system'*. Hal ini memang merupakan pilihan yang diambil dan disepakati oleh negara-negara anggota. Alternatif lain adalah sistem perdagangan multilateral berdasarkan *'power-oriented diplomacy'* yang pelaksanaan dan hasilnya akan sangat tergantung pada *'power status'* dari masing-masing negara mitra-runding. Dengan demikian *'the role of power'* digantikan dengan *'the rule of law'* dalam hubungan perdagangan antar bangsa dan persetujuan sukarela (*voluntary agreements*) yang didasarkan pada prinsip saling menguntungkan antar semua negara. Dalam hal terjadi sengketa maka pendekatan yang harus ditempuh adalah pendekatan berdasarkan aturan (*rules*) atau norma yang telah disepakati bersama dan bukan pendekatan berdasarkan kekuatan. Pendekatan berdasarkan *'power-oriented'* akan banyak memberikan keuntungan bagi negara-negara besar. Negara-negara ini dapat dengan mudah menggunakan kekuatannya (tidak terbatas dibidang ekonomi tetapi juga dibidang lainnya) untuk menekan bahkan mengancam negara-negara mitra-rundingnya yang kecil atau lemah. Tambahan lagi negara-negara yang lemah ini sering enggan untuk menolak keinginan negara besar karena mereka memiliki ketergantungan perdagangan luar negerinya pada negara-negara besar. *'Rule of law'* akan mengendalikan *'the behaviour of the most powerful states, protects the world economy from arbitrary political interference and governments from narrow sectional interests. ...It offers an*

⁴ Uraian ringkas mengenai hal-hal pokok yang diatur dalam perjanjian-perjanjian WTO dapat dilihat dalam *Bhagirath Lal Das, An Introduction to the WTO Agreements'*, (Penang: Third World Network, 1998).

alternative to reliance on unbridled force in the trading relations among states', demikian tulis Wolf.⁵⁾

Pertimbangan penting lainnya adalah bahwa *'rule-based system'* akan meningkatkan stabilitas dan prediktabilitas terutama bagi pelaku usaha dalam hubungan perdagangan antar bangsa.

Penyelesaian Sengketa Lebih Efektif

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. Adanya perubahan sistem ini dilatarbelakangi oleh kesadaran bahwa terciptanya penyelesaian sengketa yang efektif sangatlah penting bagi berfungsinya sistem perdagangan multilateral secara baik dan lancar.

Penyempurnaan penting yang dilakukan antara lain dengan dihapusnya kemungkinan *'blocking'* dalam pembentukan panel atau penerimaan laporan panel (*adoption of panel reports*).⁶ Penerimaan laporan panel hanya bisa diblok melalui *'negative consensus'* yang mensyaratkan persetujuan semua anggota WTO. Dengan demikian proses penyelesaian sengketa akan terus berjalan secara otomatis

⁵ Martin Wolf, *What the World Needs From the Multilateral Trading System*, dalam *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*, Gary P. Sampson, ed. (Tokyo: UN University Press, 2001), 185; lihat pula uraian mengenai *'rule-oriented diplomacy'* dan *'power-oriented diplomacy'* dalam Jackson, Davey and Sykes, supra note 2 pada 333.

⁶ Bernard M. Hoekman and Michel M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System*, (Oxford: Oxford University Press, 2nd ed., 2001), 78 ; lihat juga Peter Gallagher, *Guide to Dispute Settlement*, (The Hague: Kluwer, 2002), 8.

pada tingkat Panel dan *Appellate Body* dengan penerimaan laporan kecuali terdapat konsensus yang menolak laporan panel, suatu hal yang sulit terjadi.⁷

Negara-negara anggota menaruh kepercayaan yang 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* (DSB) negara-negara responden telah dapat melaksanakan rekomendasi DSB tanpa harus dilakukan tindak lanjut berupa tindakan pemaksaan (*enforcement measures*).⁸

Implementasi

Keberhasilan untuk menciptakan rezim multilateral di bidang perdagangan dinilai sebagai suatu hasil pencapaian yang besar. Wajar apabila negara-negara peserta menaruh harapan dan ekspektasi yang besar pada sistem yang baru ini. Namun kita saksikan bahwa keberhasilan ini melahirkan pula resistensi dan oposisi dari berbagai kalangan seperti serikat-serikat buruh dan organisasi-organisasi non-pemerintah yang menyuarakan '*civil society*'.⁹ Banyak keluhan juga datang dari negara-negara berkembang mengenai pelaksanaan dari perjanjian-perjanjian WTO yang menyangkut misalnya ketiadaan akses pasar, hambatan-hambatan yang masih dihadapi terhadap produk-produk ekspor mereka, dampak dari liberalisasi pertanian terhadap harga makanan impor, standar-standar yang diberlakukan yang sangat memberatkan, keterbatasan keikutsertaan mereka dalam perdagangan jasa, dan masih banyak keluhan lainnya.

⁷ Lihat Hockman and Kostecki, supra note 6 pada 78.

⁸ Gallagher, supra note 6 pada 2.

⁹ Lihat Wolf, supra note 5 pada 187-193.

Pertanyaannya bagaimana implementasi dari aturan-aturan yang telah disepakati bersama itu? Apakah hasil kesepakatan dan komitmen yang dibuat ternyata tidak dapat atau tidak mampu untuk dilaksanakan dengan berbagai alasan demi kepentingan nasional? Pertanyaan yang lebih relevan adalah apakah keikutsertaan negara-negara dalam rezim multilateral sudah mengantisipasi akan implikasi dari pelaksanaan aturan-aturan dan disiplin yang disepakati bersama itu?

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan diatas perlu kita kembalikan pada kenyataan bahwa rezim perdagangan multilateral yang berlaku sekarang ini merupakan suatu sistem yang dibangun atas dasar kesepakatan (atau lebih tepat 'kompromi') dari negara-negara peserta yang mewakili sebagian besar negara-negara di dunia (saat ini mendekati 150 negara) dengan aspirasi dan kepentingan yang berbeda-beda, sangat beragam dalam ukuran ekonomi, tingkat perkembangan dan kemampuannya, melibatkan negara atau kekuatan raksasa seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa maupun negara-negara mini seperti St. Kitts dan St. Lucia.

Aturan-aturan WTO itu sendiri masih memiliki keterbatasan, tidak semua hal bisa diantisipasi atau ditampung dalam kesepakatan. Banyak hal atau *issues* yang belum atau belum cukup diatur, tidak sedikit pula aturan-aturan yang memerlukan penafsiran dan klarifikasi bahkan usulan penyempurnaan dan *review*. *Rule-making* masih menjadi agenda berkelanjutan dalam putaran perundingan perdagangan sekarang ini, misalnya penguatan aturan-aturan dibidang pertanian, pembuatan aturan-aturan mengenai *safeguard measures* dibidang perdagangan jasa, dan penyempurnaan aturan-aturan yang berkaitan dengan *anti-dumping* dan subsidi.

Aturan-aturan WTO dalam beberapa bidang hanya meletakkan landasan dan kerangka aturan atas dasar mana negara-negara anggota melakukan perundingan dan kesepakatan. Implementasi aturan-aturan tersebut akan tergantung dari inisiatif dan tindak lanjut perundingan dari negara-negara anggota. Aturan demikian kita jumpai misalnya dalam hal liberalisasi perdagangan yang

merupakan salah satu agenda terpenting dan target utama dalam perundingan perdagangan. Aturan WTO menentukan prinsip dan cara bagaimana proses liberalisasi akan ditempuh. Sebagai contoh dibidang perdagangan jasa, liberalisasi ditempuh secara bertahap (*progressive liberalization*) melalui mekanisme perundingan '*request and offer*'. Sektor atau kegiatan jasa mana yang menjadi sasaran liberalisasi diserahkan sepenuhnya pada mekanisme perundingan bilateral dari negara-negara yang bersangkutan. Liberalisasi dibidang pertanian lebih maju dengan penetapan *tariff binding* untuk produk-produk pertanian dimana negara-negara anggota mengikatkan diri pada tarif maksimum dan selanjutnya melalui perundingan berkelanjutan melakukan langkah pengurangan tarif.

Aturan mengenai liberalisasi secara bertahap yang pelaksanaannya diserahkan pada mekanisme perundingan bilateral memberikan peluang bagi negara-negara besar untuk 'menekan' negara-negara kecil atau lemah. Perundingan dapat digiring ke arah pembukaan pasar seluas-luasnya dan percepatan liberalisasi serta penciptaan regulasi domestik untuk mendukung proses liberalisasi tersebut. Dalam hal ini yang terjadi adalah 'pemanfaatan' aturan-aturan liberalisasi secara tidak propor-sional oleh negara-negara yang memiliki kekuatan ekonomi yang besar. Meskipun prinsip dan aturan liberalisasi sudah memberikan arahan yang jelas melalui mekanisme tahapan dengan mengacu pada kebijakan nasional namun upaya negara-negara maju tersebut tetap nampak dalam proses perundingan tahapan sekarang ini.

Masalah Efektifitas

Hal menarik yang perlu dicermati adalah mengenai sikap negara-negara berkaitan dengan pelaksanaan aturan-aturan WTO. Adanya banyak keluhan mengenai sistem perdagangan multilateral ini memunculkan masalah efektifitas dari pelaksanaan aturan-aturan

yang telah disepakati bersama. Seyogyanya apabila terdapat aturan-aturan yang dinilai tidak efektif maka perlu dilakukan penyempurnaan aturan atau sistem hukumnya atau bila perlu membuat aturan baru. Namun dalam kenyataannya perubahan aturan atau pembuatan aturan baru tidaklah mudah diselesaikan atau harus menempuh proses yang memakan waktu lama. Sebagai ilustrasi, perundingan untuk membuat aturan baru dibidang perdagangan jasa yang dimandatkan oleh GATS yang mencakup 'emergency safeguard measures'(ESM), 'subsidies' dan 'government procurement' belum memperlihatkan kemajuan meskipun untuk isu ESM sudah dirundingkan sejak 1994.¹⁰

Yang menarik adalah adanya observasi mengenai sikap banyak negara, dalam hal ini para pejabat pemerintah dan pelaku usahanya, yang dalam kenyataannya cenderung untuk tidak mendukung terciptanya aturan-aturan internasional yang efektif. Sebagaimana diungkapkan oleh seorang penulis bahwa '*realistic observations of the operation of the legal system, even as it pertains to international economic affairs, will lead one to perceive that many government and private practitioners are not all in favor of an effective international rules system*'.¹¹ Dikatakan selanjutnya bahwa meskipun munculnya motivasi seperti ini bukan merupakan faktor dominan bagi sikap antagonis terhadap aturan-aturan internasional namun disadari bahwa aturan-aturan tersebut telah membuat para pemimpin nasional semakin sulit untuk memenuhi janji-janji kepada konstituen mereka. Hal seperti ini dapat berkembang ke arah situasi untuk tidak mematuhi atau melakukan pelanggaran terhadap aturan-aturan internasional bilamana aturan-

¹⁰ Lihat Art. X:1 GATS.

¹¹ Jackson, supra note 1 pada 108-109.

aturan dimaksud dianggap tidak 'fair' atau merupakan kebijakan yang buruk.

Realitas yang ditunjukkan diatas yang memberikan pengaruh pada efektifitas penerapan aturan-aturan internasional menggiring kita untuk membahas masalah kedaulatan nasional. Aturan-aturan multilateral, sebagaimana kita saksikan diatas, memiliki jangkauan penerapannya yang jauh dan memasuki wilayah dan struktur regulasi domestik tiap negara anggota. Banyak orang beranggapan proses globalisasi memperlemah kedaulatan nasional dan bahwa kekuatan ekonomi, sosial dan lingkungan internasional telah mengikis peranan dari negara-negara. Sistem multilateral WTO bahkan dianggap sebagai '*a huge infringement of national sovereignty*'¹² Namun terdapat pula pendapat bahwa sistem multilateral justru memiliki '*the effect of reinforcing the centrality of the state system*' karena negaralah yang merundingkan komitmen dan aturan-aturan internasional yang dituangkan dalam perjanjian-perjanjian antar negara dan hanya negara yang diakui oleh masyarakat internasional sebagai entitas yang berdaulat untuk menjadi pihak dalam perjanjian-perjanjian tersebut.¹³ Dengan tidak bermaksud untuk mengulas kedua argumen tersebut diatas, kita tentunya memahami bahwa kedaulatan yang dimiliki negara tidak pernah bersifat absolut. Negara-negara tidak pernah mampu untuk melakukan apapun yang diinginkan. Tindak-tanduk negara dibatasi oleh norma dan aturan internasional. Bahkan Starke mengatakan bahwa dewasa ini lebih tepat untuk mengartikan kedaulatan negara itu sebagai 'sisa kekuasaan' (*residuum of power*) yang dimilikinya dalam batas-batas yang ditetapkan oleh hukum internasional.¹⁴

¹² Wolf, supra note 5 pada 196.

¹³ Lihat Samuel Barkin, *Resilience of the State*, Harvard International Review, Winter 2001, 46.

Aturan-aturan WTO merupakan produk yang disepakati bersama terlepas bagaimana proses pembentukannya sehingga membawa konsekuensi untuk mematuhi dan melaksanakannya. Negara-negara yang ikut serta dalam rezim multilateral ini tentunya secara sukarela telah memilih untuk membatasi kekuasaan dan diskresi mereka. Pembatasan kekuasaan yang dimiliki negara-negara dilakukan mestinya untuk memperoleh atau mengejar tujuan-tujuan yang jauh lebih besar manfaatnya bagi kepentingan negaranya ketimbang berada diluar sistem.

Persoalannya adalah apakah harapan atau ekspektasi tersebut bisa terwujud dalam kenyataannya. Tampaknya harapan-harapan tersebut belum terpenuhi karena banyak negara belum atau tidak melaksanakan apa yang telah disepakati mereka. Banyak negara berkembang menganggap bahwa konsesi-konsesi yang mereka berikan tidak sepadan dengan apa yang mereka peroleh. Argumen yang lebih mendasar menuding pada konsep globalisasi. Stiglitz menunjukkan bahwa banyak orang terlalu membesar-besarkan manfaat globalisasi, bahwa globalisasi itu suatu kemajuan dan negara-negara berkembang harus menerimanya kalau ingin tumbuh dan mengatasi kemiskinan. Namun kenyataannya globalisasi belum membuahkan manfaat ekonomi seperti yang dijanjikan bagi banyak negara berkembang.¹⁵

Negara-Negara Berkembang

Sistim perdagangan multilateral yang didasarkan pada 'rules' memunculkan permasalahan bagi negara-negara berkembang mengenai implementasinya. Sebagaimana disinggung diatas,

¹⁴ I.A.Shearer, *Starke's International Law*, (London: Butterworth, 11th ed., 1994), 91.

¹⁵ Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, (New York: Norton & Company, 1st ed., 2002), 5.

banyak aspek dari perjanjian-perjanjian WTO menjangkau tidak saja penghapusan atau pengurangan hambatan-hambatan tarif tetapi juga hambatan non-tarif terutama regulasi domestik. Dengan semakin berkurangnya tarif maka masalah non-tarif ini menjadi target penting bagi pengaturan multilateral. Pada umumnya yang dituju adalah keharusan untuk membuat regulasi domestik menjadi transparan, menghapuskan kebijakan atau praktek yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip WTO dan mengagendakan penghapusan praktek-praktek tersebut. Aturan-aturan demikian tidaklah mudah untuk dipenuhi oleh negara-negara berkembang apalagi bila harus menyelesaikannya berdasarkan 'timetable' yang ditetapkan.

Banyak kebijakan domestik yang dilarang atau ditundukkan dibawah disiplin WTO seperti keharusan penggunaan produk domestik yang oleh TRIMs (*Agreement on Trade-Related Investment Measures*) tidak diperbolehkan untuk dilanjutkan karena bertentangan dengan prinsip perlakuan nasional, perlindungan terhadap hak milik intelektual yang oleh TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) disyaratkan adanya standar minimum, subsidi pertanian yang oleh perjanjian (*Agreement on Agriculture*) ditetapkan batas atas (*upper limit*) pemberian subsidi kepada sektor pertanian, standar-standar produk barang yang oleh TBT (*Agreement on Technical Barriers to Trade*) disyaratkan notifikasi, pembebanan bea masuk yang oleh perjanjian (*Custom Valuation Agreement*) harus dilakukan atas dasar nilai barang yang dilaporkan sehingga menimbulkan beban bagi negara yang bersangkutan untuk melakukan verifikasi mengenai akurasi nilai barang tersebut, dan sebagainya. Dalam kenyataannya tidak semua negara berkembang dapat melaksanakan langkah-langkah yang diminta sesuai batas waktu yang ditetapkan. Pelaksanaan aturan-aturan memberikan beban bagi negara-negara berkembang terutama bagi negara-negara miskin. Tidak jarang pelaksanaan aturan dimaksud memerlukan pembentukan institusi baru, melakukan reformasi peraturan, memodernisasi peralatan dan

teknologi informasi, melakukan pelatihan dan peningkatan kemampuan, dan langkah-langkah perubahan lainnya. Biaya untuk melaksanakan berbagai perjanjian WTO tidak kecil. Studi yang dilakukan Bank Dunia mengungkapkan bahwa biaya implementasi untuk tiga perjanjian WTO (*Sanitary and Phytosanitary Regulations*, TRIPS, dan *Custom Valuation*) memunculkan angka yang dramatis yaitu kurang lebih sama dengan nilai bantuan pembangunan bagi sebuah negara berkembang.¹⁶ Gambaran diatas menunjukkan bahwa negara-negara berkembang dihadapkan, di satu sisi, dengan komitmen-komitmen yang memiliki disiplin yang ketat sedangkan, di lain sisi, adanya keterbatasan sumber daya dan masa transisi yang singkat untuk melaksanakan aturan-aturan WTO.

Harus diakui bahwa negara-negara berkembang sebenarnya tidak siap menghadapi dan ikut serta dalam perjanjian-perjanjian WTO yang mempunyai cakupan yang begitu luas dan rumit. Mereka lebih banyak memberikan respon terhadap agenda-agenda yang dirancang oleh negara-negara maju. Aturan-aturan yang dibuat memang membuka fleksibilitas bagi negara-negara berkembang melalui perlakuan khusus dan berbeda (*special and differential treatment* – S&D), pengikatan tarif yang lebih tinggi dari yang diberlakukan, masa waktu yang lebih panjang, dan janji pemberian bantuan teknis untuk melaksanakan aturan-aturan yang ditetapkan. Dalam kenyataannya fleksibilitas tersebut tidak cukup dan seperti diutarakan diatas, banyak negara tidak dapat memenuhinya sesuai batas waktu yang ditetapkan. Dalam banyak perjanjian ketentuan mengenai S&D dirumuskan atas dasar ‘*best endeavour*’ dan sulit untuk menentukan apakah ketentuan tersebut dilaksanakan secara efektif.

Ketidakmampuan negara-negara berkembang untuk melaksanakan aturan-aturan WTO sesuai batas waktu yang

¹⁶ Ruben Ricupero, *Rebuilding Confidence in the Multilateral Trading System: Closing the ‘Legitimacy Gap’*, dalam Gary P. Sampson, supra note 5 pada 52.

ditetapkan telah menimbulkan masalah hukum apakah terhadap negara-negara tersebut akan ditempuh mekanisme penyelesaian sengketa. Argumentasi yang berkembang tidak mendukung pilihan ini karena hanya akan merusak sistem perdagangan multilateral. Penyelesaiannya harus dikembalikan pada negara-negara yang bersangkutan untuk menyepakati suatu rencana implementasi untuk ditindaklanjuti. Dalam kenyataannya negara-negara berkembang telah merekomendasikan 'peace clause' dimana negara-negara maju diminta menahan diri untuk tidak menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa terhadap mereka yang tidak dapat memenuhi kewajibannya secara penuh sebelum berakhir masa transisi.

Penulis tidak bermaksud untuk menyajikan seluruh masalah yang dihadapi, apa yang diutarakan diatas hanya merupakan sebagian gambaran dari 'constraints' dan kesulitan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang sebagai akibat dari sistem multilateral yang tidak seimbang. Ketidakseimbangan (*imbalances*) dijumpai dalam hal aturan-aturan dan kewajiban yang berakibat pada negara-negara berkembang, dalam hal kemampuan untuk meraih manfaat ekonomi dari aturan-aturan dan kewajiban tersebut, dan dalam hal liberalisasi perdagangan. Masih begitu banyak kekurangan dan ketidakseimbangan yang ditemui dalam perjanjian-perjanjian WTO yang merugikan negara-negara berkembang. Seorang ahli perdagangan internasional, Bhagirath Lal Das, mengidentifikasi 44 butir kekurangan dan ketidakseimbangan dalam perjanjian-perjanjian WTO dan mengusulkan 49 butir rekomendasi untuk perbaikan dan penyempurnaannya.¹⁷ Kelemahan-kelemahan yang merugikan negara-negara berkembang tentunya perlu diperhatikan dan dikoreksi dalam rangka menciptakan sistem perdagangan antar bangsa yang adil (*fair trade*)

¹⁷ Bhagirath Lal Das, *The WTO Agreements: Deficiencies, Imbalances and Required Changes*, (Penang: Third World Network, 1998).

dan untuk menunjukkan bahwa *'a system based on rules makes life easier for all'*.¹⁸

Penutup

Sistem perdagangan multilateral sebagaimana yang berlaku dewasa ini berorientasi pada *'rules'* sebagaimana tertuang dalam sekumpulan besar perjanjian-perjanjian WTO. Sistem ini merupakan pilihan yang memang harus diambil bila kita menginginkan terciptanya hubungan perdagangan antar bangsa yang lebih tertib dan lebih menjamin stabilitas dan prediktabilitas serta secara khusus dapat lebih menjamin kepentingan negara-negara lemah atau negara-negara berkembang. Namun aturan-aturan substantif yang telah *'disepakati'* bersama itu memiliki banyak kekurangan dan ketidakseimbangan terutama dilihat dari kepentingan negara-negara berkembang. Implementasi aturan-aturan lebih banyak menguntungkan negara maju sementara negara-negara berkembang tidak memiliki kemampuan untuk melaksanakan aturan-aturan tersebut. Konsesi-konsesi yang diberikan tidak sepadan dengan ekspektasi perolehan manfaat atas keikutsertaan mereka dalam rezim multilateral ini. Keadaan ini mempengaruhi sikap negara-negara berkembang terhadap implementasi dan efektifitas aturan-aturan WTO. Putaran perundingan multilateral sekarang ini perlu mengupayakan koreksi atas *'legitimacy gap'* ini untuk menjamin perolehan manfaat yang adil dari system perdagangan multilateral.

¹⁸ *10 Benefits of the WTO Trading System*, WTO Publication.