

ANALISIS TENTANG SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA WTO : SUATU TINJAUAN YURIDIS FORMAL

Maslihati Nur Hidayati
Fakultas Hukum Al Azhar, Jakarta
Jl. Sisingamangaraja, Kebayoran Baru, Jakarta 12110
imas_jeruk@yahoo.com

Abstract

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

Keywords: WTO, DSB, international trade dispute

Abstrak

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan melakukan studi pustaka terhadap berbagai norma dan kaidah hukum yang terdapat dalam WTO Agreement dan dianalisis dengan deskriptif-analitis. Yang menjadi permasalahan bagaimanakah pengaturan khusus mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO yang bermanfaat bagi negara-negara berkembang dan bagaimanakah seharusnya pengaturan khusus mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO dan manfaatnya bagi kepentingan nasional Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaturan khusus mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO yang bermanfaat bagi negara-negara berkembang dan untuk mengetahui pengaturan khusus yang seharusnya mengenai sistem penyelesaian sengketa WTO dan manfaatnya bagi kepentingan nasional Indonesia. Kesimpulan hasil penelitian bahwa terdapat ketentuan khusus yang berlaku mengenai prosedur penyelesaian sengketa yang diterapkan oleh Dispute Settlement Body yang telah disempurnakan dari sistem GATT 1947 dengan disahkannya Understanding On Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes dan merupakan satu paket ketentuan yang wajib ditaati dan diikuti serta dilaksanakan bagi para anggota WTO dan setiap keputusannya wajib diikuti tanpa terkecuali. Adapun diharapkan adanya penyempurnaan pengaturan dalam DSU antara lain waktu yang

lebih singkat dalam tiap tahapan dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, pengaturan pelaksanaan putusan DSB agar lebih efektif, perlunya pengaturan khusus mengenai mekanisme retaliasi dalam DSU, perlunya pengaturan khusus dalam rangka meningkatkan peran WTO Secretariat dalam membantu penyelesaian sengketa yang menghadapi antara negara maju dan negara berkembang dan perlunya pengaturan khusus dalam meningkatkan fungsi dan peranan DSB pada setiap tahapan proses penyelesaian sengketa (terutama dalam pelaksanaan rekomendasi DSB yang diberikan).

Kata kunci: WTO, DSB, sengketa dagang internasional

Pendahuluan

Keberadaan World Trade Organization (WTO) sebagai suatu organisasi internasional, memiliki peran yang penting dalam lalu lintas perdagangan internasional, khususnya dalam meningkatkan pembangunan ekonomi dan pengurangan kemiskinan. Lebih khusus keberadaan organisasi ini harus memastikan bahwa terpenuhinya semua kebutuhan dan keuntungan atas kesempatan kesejahteraan yang semakin meningkat dalam konteks sistem perdagangan multilateral khususnya bagi negara-negara berkembang dimana sebagian besar negara-negara anggota WTO berada dalam kategori ini. Harapannya, setiap negara akan mendapatkan manfaat dari adanya perdagangan internasional. Adapun yang menjadi tujuan dari proses interaksi ini pada umumnya adalah agar masing-masing negara memiliki kesempatan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri bagi negaranya (Michael J. Trebilcock dan Robert Howse, 1995).

Pada umumnya, keberadaan negara-negara di dunia dapat dikelompokkan dengan beberapa klasifikasi. Klasifikasi yang pertama adalah klasifikasi negara maju, klasifikasi negara berkembang dan klasifikasi lainnya adalah klasifikasi negara-negara yang tergabung dalam *Least Economic Development Country* (LEDC) atau yang biasa dikenal dengan negara-negara terbelakang. Pengklasifikasian Negara-negara tersebut sederhananya didasarkan pada kemampuan ekonomi masing-masing Negara. World Bank mengklasifikasikan negara dalam tiga kelompok berdasarkan standar pendapatan per kapita (GNP), kategori ini pertama, negara-negara yang berpendapatan rendah (kurang dari \$450). Kedua, pendapatan rata-rata (\$450-\$6000). Ketiga, lebih dari \$6000. Walaupun secara sederhana, atas pengkajian terhadap pembangunan ekonomi atas suatu negara, klasifikasi negara dibedakan atas negara kaya dan negara miskin (*rich and poor countries*) ((E. Wayne Nafziger, 1990).

Adanya klasifikasi dan karakteristik berbeda yang dimiliki oleh masing-masing negara, pada kenyataannya menimbulkan permasalahan tersendiri. Kemampuan ekonomi yang jauh lebih lemah dibandingkan dengan negara maju seringkali mengakibatkan negara berkembang tidak memiliki posisi tawar atas kebijakan liberalisasi perdagangan yang ada. (Hikmahanto Juwana, 1996).

Di sisi lain, bagi negara-negara berkembang terhadap negara-negara maju, menuntut adanya suatu sistem yang mampu memberikan perlakuan yang berbeda bagi negara-negara anggota lainnya yang jauh lebih lemah sehingga mampu menutupi perbedaan kemampuan yang dimiliki. Namun demikian, negara berkembang selalu dihadapkan pada persepsi mengenai ketidakmampuan melaksanakan beban dan kewajiban yang timbul dari kebijakan-kebijakan perdagangan. (HS Kartadjoemena, 1996).

Hal inilah yang menurut penulis, perlu diperhatikan oleh WTO sebagai organisasi perdagangan dunia saat ini. Dimana tugas utama WTO saat ini adalah sebagai organisasi perdagangan dunia bertujuan dalam rangka meningkatkan perdagangan dunia melalui pengurangan hambatan baik yang bersifat tarif maupun non-tarif. Selain itu, dengan kehadiran organisasi ini, diharapkan dapat menata sistem perdagangan dunia yang efektif dan efisien bagi para pelaku ekonomi dunia. Disisi lain, organisasi ini diharapkan dapat menjadi forum negosiasi masing-masing negara anggotanya atas kepentingan ekonomi masing-masing (Ernst-Ulrich Petersman, 1997).

Peran lainnya yang dimiliki oleh WTO adalah sebagai forum penyelesaian sengketa yang berdasarkan atas hukum bagi negara-negara anggotanya. Hal inilah yang dimaknai berbeda dibandingkan dengan pendahulunya, yaitu International Trade Organization (dan untuk selanjutnya disingkat menjadi ITO). Pendahulu WTO tersebut yang merupakan

hasil perundingan General Agreement on Trade and Tariff 1947 (dan untuk selanjutnya disingkat menjadi GATT 1947), belum dapat memberikan kepuasan bagi negara-negara anggota dengan berbagai kelemahan yang dimilikinya antara lain. (Peter-Tobias Stoll dan Frank Schorkopf, Peter-Tobias Stoll dan Frank Schorkopf, 2006).

1. Prosedur penyelesaian sengketa didasarkan pada *power-based approach*, bukan berdasarkan pada *rule based approach*.
2. Tidak adanya keseragaman mekanisme penyelesaian sengketa yang diberikan oleh WTO Agreement.
3. Putusan yang dihasilkan oleh badan penyelesaian sengketa tidak bersifat otomatis untuk segera dilaksanakan oleh pihak-pihak yang dimaksud. Sehingga kondisi demikian, menimbulkan ketidakpastian hukum.
4. Tidak adanya kepatuhan atas pelaksanaan putusan badan penyelesaian sengketa saat itu, dan tidak ada mekanisme yang memaksa agar pihak-pihak tertentu segera melaksanakan putusan tersebut.
5. Tidak adanya kejelasan waktu yang harus ditempuh dalam prosedur penyelesaian sengketa pada saat itu, sehingga seringkali prosedur penyelesaian sengketa memakan waktu yang cukup lama.

Disputes Settlement Body (dan untuk selanjutnya disingkat menjadi DSB) sebagai badan penyelesaian sengketa dagang internasional di bawah forum WTO yang mendasarkan semua mekanismenya dengan merujuk pada sistem penyelesaian sengketa yang termuat dalam Understanding on Rules and Procedures of Disputes Settlement (dan untuk selanjutnya disingkat DSU). Dalam rangka untuk menjamin bahwa segala peraturan yang ada dapat berjalan secara efektif, maka keberlangsungan mekanisme penyelesaian sengketa dalam WTO adalah menjadi suatu keharusan tersendiri. Hal ini tidak hanya untuk memberikan jaminan tercapainya penyelesaian sengketa yang efektif, tetapi juga dalam rangka membuktikan kualitas dari adanya suatu perdagangan internasional, dimana setiap negara-negara anggotanya mematuhi dan melaksanakan setiap perjanjian yang disepakati bersama dalam bidang perdagangan internasional. Oleh karena itu,

sistem penyelesaian sengketa WTO harus memberikan kedudukan perlindungan yang seimbang untuk semua negara-negara anggotanya. (Daniel H. Erskine, 2004).

Pada perkembangannya, 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 GATT, 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. (Daniel H. Erskine, 2004).

Dengan diterimanya keberadaan WTO melahirkan suatu sistem penyelesaian sengketa yang berbasis pada pendekatan hukum (*rule based approach*) daripada *power based approach* yang terlihat lebih dominan pada sistem penyelesaian sengketa sebelumnya. (Adoulf Warouw, 2004).

DSU hadir sebagai suatu sistem penyelesaian sengketa yang mencakup keseluruhan semua perjanjian WTO. Dengan hadirnya sistem ini menegaskan tidak adanya sistem penyelesaian sengketa yang diatur oleh masing-masing perjanjian dalam WTO. Sehingga dengan demikian, dengan keberadaan DSU merupakan suatu kesepakatan atas harapan dan tekad negara-negara anggota untuk menciptakan suatu sistem penyelesaian sengketa yang lebih baik dari sistem sebelumnya. Suatu sistem yang lebih efektif, lebih memberikan kepastian hukum dan menjamin terciptanya suatu sistem perdagangan multilateral yang bebas dan adil. (Herlina, 2008)

Dijelaskan selanjutnya bahwa tujuan dari mekanisme penyelesaian sengketa yang utama adalah pelaksanaan atas hasil keputusan yang ada. Dilandasi niat baik dari para pihak yang bersengketa untuk melaksanakan hasil

keputusan dengan kepatuhan dan kesadaran sebagai upaya bersama mewujudkan perdagangan multilateral bagi semua para pelaku ekonomi di dunia. Bukan pelaksanaan keputusan yang hanya didasarkan pada tindakan balasan semata. (Tri Harnowo, 2008)

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu capaian terbesar yang berhasil diraih dalam rangkaian perundingan perdagangan internasional sampai dengan terbentuknya WTO Agreement pada tahun 1994 adalah dengan pembentukan mekanisme penyelesaian sengketa perdagangan internasional. (Donald McRae, 2004)

Chan Kar Keung dalam *The Reform of The WTO Disputes Settlement Mechanism and The Participation of China* menjelaskan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa ini dianggap sebagai sebuah model *rule of law* dalam konteks perdagangan internasional yang mengedepankan aspek penyelesaian sengketa perdagangan internasional yang damai antar negara yang bersengketa. (Chan Kar Keung, 2003).

Di samping itu terhadap aturan dan prosedur penyelesaian sengketa telah dilakukan penyempurnaan sehingga pelaksanaannya diharapkan dapat lebih efektif dibandingkan dengan sistem dalam GATT 1947. Adanya perubahan sistem ini dilatarbelakangi oleh kesadaran bahwa terciptanya penyelesaian sengketa yang lebih efektif dan pemecahan atas tiap sengketa sangatlah penting bagi fungsinya sistem perdagangan multilateral secara baik, lancar dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dunia secara merata. Perkembangan yang menyangkut perbaikan dan penyempurnaan atas sistem penyelesaian sengketa yang terdapat dalam GATT telah semakin meningkat dan menjadi agenda pada Uruguay Round. (Peter Van Den Bosche, 2005).

Sehingga dengan demikian, proses sistem penyelesaian sengketa WTO yang telah dibuat dan dilaksanakan selama ini adalah dalam rangka untuk memfasilitasi tindakan-tindakan dari masing-masing negara kedalam tindakan yang sesuai dengan hukum dalam menyelesaikan masalah yang muncul dalam bidang perdagangan internasional. Selain itu memastikan bahwa ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam *covered agreement* dapat diterapkan. Dengan adanya hal ini, menjadi suatu keuntungan tersendiri bagi negara berkembang,

khususnya Indonesia dalam berperkara di hadapan forum penyelesaian sengketa WTO.

Namun demikian, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana sistem penyelesaian sengketa mampu mengakomodir kondisi yang berbeda diantara negara-negara anggotanya. Apakah sistem yang telah terlembaga menjadi suatu sistem yang lebih yuridis ini, adalah sistem yang mampu memposisikan para pihak dalam kondisi yang sama dan seimbang. Apakah sistem yang ada telah mampu memberikan makna keadilan internasional bagi para pelaku ekonomi di dalamnya. Hal inilah yang menurut penulis menarik untuk dikaji lebih lanjut.

Berdasarkan hal tersebut di atas telah ditegaskan bahwa yang menjadi tujuan penting keberadaan WTO adalah dalam rangka menciptakan standar hidup yang layak, adanya hasil yang dicapai atas tiap pekerjaan yang dilakukan, adanya pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan efektifitas atas permintaan, ekspansi atas hasil-hasil produksi perdagangan, baik perdagangan barang maupun jasa, serta perlindungan atas lingkungan dunia. Selain itu, dalam rangka pengurangan tarif dan hambatan lainnya dalam perdagangan dunia dan untuk mengurangi diskriminasi karena adanya perbedaan kemampuan antara masing-masing Negara. (Raj Bhala, 2008).

Keberadaan negara berkembang dan negara maju dalam liberalisasi perdagangan telah ada sejak keikutsertaan negara berkembang pada perundingan GATT dalam usahanya untuk mendirikan *International Trade Organization* (ITO), walaupun pada akhirnya hal ini tidak terwujud disebabkan Kongres Amerika Serikat tidak dapat menerima keberadaan organisasi ini. Kesadaran negara berkembang telah muncul bahwa terdapat berbagai kesulitan untuk dapat mengikuti ketentuan liberalisasi perdagangan tanpa adanya pengecualian khusus sebagai penyesuaian terhadap kenyataan yang dihadapi negara berkembang. (HS Kartadjoemena, 1997).

Dalam perkembangannya kemudian, keringanan yang tersedia bagi negara berkembang diharapkan akan semakin berkurang. Hal ini terutama akan dihadapi oleh negara berkembang yang tingkat pendapatannya lebih tinggi, yaitu bagi mereka yang telah mencapai tingkat pendapatan per kapita diatas US\$ 1000,

atau mereka yang telah mencapai tingkat *middle-income countries*. (Hatta, 2000).

Pada kenyataannya, setiap kali perundingan dilakukan maka negara berkembang dihadapkan pada kenyataan berhadapan dengan negara maju yang jauh lebih kuat, sehingga menghendaki suatu perlakuan yang memungkinkan keringanan dalam kewajiban dan ke-longgaran dalam waktu untuk pelaksanaan. (John H Jackson, William J. Davey dan Alan O. Sykes Jr, , 1995).

Sehingga dengan demikian, negara berkembang memiliki harapan yang besar terhadap WTO untuk mengisi kelemahan yang ada sehingga dapat menaikkan posisi tawar negara berkembang dan menjadi mitra sejajar dalam dunia perdagangan internasional bagi negara maju. (Leah Granger, 2006).

Dalam perkembangan selanjutnya, tujuan tersebut menjadi bagian dari sistem GATT/WTO dan dikenal sebagai *special and differential treatment for developing countries* atau yang biasa dikenal dengan perlakuan *S and D*. Adapun yang menjadi ketentuan dasar dari setiap ketentuan-ketentuan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh WTO adalah adanya prinsip *the most favoured nation* (MFN) dan *national treatment*. (Bhagirat Lal Das, 1998).

Pada prinsipnya, prinsip MFN memberikan ketentuan kepada setiap negara anggota WTO bahwa adanya suatu jaminan atas persamaan perlakuan antara satu negara dengan negara lainnya. Anggota WTO tidak diperkenankan untuk melakukan diskriminasi antara negara-negara yang melakukan kerjasama perdagangan dengannya, tidak membedakan apakah dalam perdagangan tersebut, berhadapan dengan negara maju, negara berkembang bahkan negara terbelakang sekalipun, sebagai contoh, kebebasan untuk memasuki pasar atau pelaksanaan atas ketentuan-ketentuan yang bersifat domestik. Prinsip ini dianggap sebagai prinsip yang paling penting dalam pelaksanaan atas tiap ketentuan-ketentuan WTO. Bahkan dapat dikatakan, tanpa adanya ketentuan ini, maka sistem perdagangan multilateral tidak akan dapat berjalan sebagaimana mestinya sampai saat ini. Selain itu, prinsip lainnya yang tidak kalah pentingnya adalah prinsip *national treatment*. Prinsip ini menegaskan kepada setiap negara anggota WTO untuk tidak melakukan tindakan diskriminasi pada tiap barang atau jasa yang

masuk ke negaranya dari luar negeri atas tiap barang atau jasa yang sama yang diproduksi di dalam negeri. (Bhagirat Lal Das, 1998).

Ketentuan khusus bagi negara berkembang ini juga diberikan dalam masalah penyelesaian sengketa yang merupakan pencapaian terbesar dari WTO Agreement dalam mekanisme penyelesaian sengketa. Sebagai bagian dari sistem perdagangan internasional yang sebagian besar dikelola melalui WTO, hendaknya perlu diambil langkah-langkah khususnya oleh negara berkembang untuk mempersiapkan diri dalam bersaing dan terlibat secara aktif di WTO. Dalam kenyataannya, persaingan perekonomian global akan menuntut peningkatan kemampuan bersaing dalam dunia perdagangan internasional, sehingga tiap negara juga harus siap untuk semakin sering terlibat satu sama lain termasuk berhadapan dalam suatu perkara jika terjadi sengketa, baik sebagai pihak yang digugat, maupun pihak yang penggugat. Oleh karena itu, baik penguasaan teknis maupun substansi dari mekanisme penyelesaian sengketa yang ada dalam WTO adalah menjadi suatu keharusan. (Chan Kar Keung, 2006).

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

Dalam bagian pembukaan dari WTO Agreement telah dinyatakan dengan jelas bahwa tiap negara anggota WTO mengakui adanya usaha-usaha positif yang dirancang dalam rangka menjamin keberadaan dari negara berkembang dalam sistem perdagangan internasional, dan juga secara khususnya lagi bagi negara-negara yang tergolong pada negara terbelakang. Hal ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perdagangan multilateral dan jaminan adanya pembagian yang merata atas hasil dari adanya perdagangan internasional dalam rangka adanya kebutuhan yang tidak dapat dihindari bagi perkembangan ekonomi negara-negara terse-

but. Hal ini ditegaskan dalam DSU pasal 3 ayat 3:

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

Adanya kepentingan dan kebutuhan dari negara-negara berkembang, khususnya negara-negara terbelakang, telah menjadi suatu kebutuhan yang sangat besar melebihi apa yang menjadi kegiatan dan perhatian WTO selama ini sejak tahun 2001 setelah pertemuan tingkat menteri pada Doha Round. Pada pertemuan Doha itu sendiri, para anggota WTO telah mengadopsi Decisions on Implementation Related Issues and Concerns, berkaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh negara berkembang dalam melaksanakan WTO Agreement yang merupakan hasil dari perundingan Uruguay Round. Bergabungnya negara-negara berkembang, khususnya negara terbelakang, dalam sistem perdagangan multilateral dan menjadi suatu usaha dalam rangka menjamin adanya pembagian yang merata dalam jumlah besar dalam perdagangan internasional adalah menjadi agenda paling penting dari WTO itu sendiri. (WTO Courses, 2014).

Sehingga dengan demikian, dalam rangka menjamin bahwa negara berkembang, khususnya negara terbelakang, dapat tetap bergabung dalam sistem perdagangan multilateral dan juga dapat meningkatkan peran mereka dalam perdagangan internasional, WTO telah memberikan berbagai macam ketentuan khusus yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan mereka pada perdagangan internasional. (Couglass Lerley, 2002).

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

berhadapan dengan negara-negara berkembang lainnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, penelitian ini berusaha untuk menggali lebih jauh mengenai perlakuan khusus dan berbeda bagi Negara berkembang dalam sistem penyelesaian sengketa WTO dan bagaimanakah pengaturan yang seharusnya dimiliki oleh sistem penyelesaian sengketa WTO.

Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan adalah dengan jenis penelitian hukum normatif, yaitu melihat norma-norma serta kaidah-kaidah yang berlaku dalam sistem perdagangan multilateral yang bermanfaat bagi Negara berkembang. Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dengan mengutamakan data sekunder, yaitu bahan hukum primer berupa keseluruhan perjanjian yang termaktub dalam WTO Agreement, bahan hukum sekunder berupa tulisan dan pendapat para ahli. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu melakukan analisis mendalam dalam rangka menjawab pokok permasalahan yang dikemukakan.

Pembahasan

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 sendiri. (Douglas Lerley, 2002).

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 penyelesaian sengketa WTO sebagai perwujudan tekad negara-negara

anggota untuk menciptakan aturan yang lebih mengikat. 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.

Adapun mengenai prosedur penyelesaian sengketa WTO secara nyata diselesaikan melalui tiga tahap utama, yaitu:

1. Konsultasi
2. Panel
3. Appellate Body

Dengan tiga tahap yang disebutkan di atas, berusaha menjawab kepastian hukum dan penyelesaian sengketa yang berdasarkan pada *ruled based system*.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa DSU mengenal adanya kondisi-kondisi khusus yang dialami oleh anggota-anggota yang tergolong negara-negara berkembang dan negara terbelakang. Terdapat beberapa ketentuan bagi anggota yang tergolong sebagai negara berkembang dalam proses forum konsultasi maupun panel. Ketentuan-ketentuan khusus bagi negara-negara berkembang dalam kaitannya dengan proses konsultasi dan panel dapat ditemukan pada pasal 3 ayat 12, pasal 4 ayat 10, pasal 8 ayat 10, pasal 12 ayat 10 dan pasal 12 ayat 11 DSU. Pasal 24 DSU memberikan ketentuan khusus lainnya bagi anggota yang tergolong negara terbelakang. (David Palmetter dan Peter C Mavroidas, 2003).

1. Pasal 3 ayat 12

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

Berdasarkan keputusan ini, pertama, jika ternyata proses konsultasi yang terjadi antara para pihak menemui kegagalan, maka

Direktur Jenderal dapat, *ex officio*, mempergunakan jasa-jasa baik (*good offices*) dan mengadakan konsultasi dalam rangka memfasilitasi untuk mencari penyelesaian atas sengketa yang terjadi, sesuai dengan permintaan dari pihak negara berkembang yang terlibat dalam sengketa.

Berdasarkan GATT 1947, anggota yang tergolong negara berkembang, diberi kesempatan sebanyak lima kali untuk mempergunakan jasa-jasa baik (*good offices*) dari Direktur Jenderal berdasarkan keputusan tersebut di atas. Kedua, jika konsultasi yang dilakukan oleh Direktur Jenderal tidak dapat menghasilkan suatu keputusan dalam waktu dua bulan, Direktur Jenderal akan, atas permintaan salah satu pihak, memasukkan hasil-hasil yang dicapai selama proses tersebut di atas kepada DSB. DSB selanjutnya akan dengan segera menunjuk panel dalam proses konsultasi dengan atau tanpa persetujuan dari para pihak. Ketiga, panel selanjutnya harus mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu berkaitan dengan kondisi dan berbagai pertimbangan berkaitan dengan penerapan hal-hal yang menjadi sengketa, berikut dengan akibat yang ditimbulkannya terhadap perdagangan dan pertumbuhan ekonomi yang dapat mempengaruhi anggota lainnya. Pada akhirnya, panel harus memasukkan laporannya kepada DSB dalam waktu 60 hari dari terjadinya sengketa.

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

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

menguntungkan, maka akan diambil tindakan-tindakan berdasarkan pada keputusan tersebut di atas.

2. Pasal 4 ayat 10

Dalam kaitannya dengan proses konsultasi yang dilakukan dalam rangka tercapainya solusi terbaik, pasal 4 ayat 10 DSU menjelaskan bahwa sejak proses konsultasi yang dilakukan oleh para anggota WTO harus memberikan perhatian yang khusus terhadap permasalahan-permasalahan yang sifatnya khusus dan menjadi kepentingan dari negara-negara berkembang. Pasal 12 ayat 10 DSU menjelaskan selanjutnya bahwa dalam proses konsultasi dalam kaitannya terhadap hal-hal yang dilakukan oleh negara-negara berkembang, para pihak dalam sengketa dapat melakukan persetujuan untuk memperpanjang waktu 60 hari untuk proses konsultasi. Jika para pihak tidak menyetujuinya, maka ketua DSB dapat memutuskan, setelah proses konsultasi dengan para pihak, berkaitan dengan waktu perpanjangan yang dianggap relevan dan dalam jangka waktu tertentu.

3. Pasal 8 ayat 10

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

4. Pasal 12 ayat 10

Dalam kaitannya dengan proses panel, ketentuan ini menjelaskan bahwa sengketa yang berkenaan dengan hal-hal yang berhubungan dengan anggota-anggota yang tergolong negara berkembang, maka panel dapat memberikan waktu yang dianggap perlu bagi negara berkembang untuk menyiapkan dan menjelaskan apa yang menjadi bahan pertimbangannya.

5. Pasal 12 ayat 11

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

6. Pasal 21 ayat 7-8

Setelah proses penyelesaian sengketa mencapai tahap akhir maka salah satu kemungkinan dalam keputusan DSB adalah penentuan bahwa salah satu pihak yang bersengketa dianggap melanggar aturan GATT/WTO. Apabila hasil dari tindakan yang dianggap melanggar dan merugikan pihak yang menggugat tidak dilaksanakan maka pihak yang dirugikan diberi hak untuk melakukan retaliasi dalam bentuk yang harus disepakati oleh DSB. Disebutkan bahwa dalam mengawasi penerapan rekomendasi atau *ruling*, perhatian khusus harus diberikan kepada masalah-masalah yang mempengaruhi kepentingan negara-negara berkembang. Selanjutnya dikatakan bahwa apabila suatu kasus diajukan oleh negara berkembang, DSB akan mempertimbangkan tindakan lanjutan apa yang akan dilakukan dengan memperhatikan bukan saja cakupan dari substansi perdagangan yang terkait tetapi juga dampak luasnya terhadap perekonomian negara berkembang.

7. Pasal 27 ayat 2

Sekretariat WTO harus dapat menyediakan ahli hukum yang menguasai bidang perdagangan khususnya berkaitan dengan penyelesaian sengketa WTO bagi negara-negara berkembang yang membutuhkannya sesuai dengan permintaan mereka masing-masing. Para ahli ini, harus dapat melakukan pendampingan bagi anggota-anggota yang tergolong negara berkembang untuk memastikan bahwa Sekretariat mampu bersifat adil bagi tiap negara anggota WTO, tanpa terkecuali. Para ahli ini, untuk selanjutnya, hanya dapat berperan dalam fase sebelum masa persidangan dari setiap sengketa yang ada.

Dalam proses konsultasi dan panel, anggota-anggota negara berkembang lebih banyak menggunakan para ahli yang berasal dari Advisory Centre on WTO.

8. Ketentuan Khusus Yang Terdapat GATS Agreement

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

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

9. Ketentuan Khusus Dalam Pelaksanaan Putusan DSB

Dalam hal ini, jika dalam pelaksanaan keputusan-keputusan DSB dapat berpengaruh bagi negara-negara berkembang, terdapat beberapa keadaan-keadaan khusus yang harus dapat dipertimbangkan dalam kaitannya dengan ketentuan dari pasal 21 ayat 2 DSU. Jika suatu negara, sebagai contoh, sedang menghadapi krisis ekonomi dan terdapat bukti-bukti bahwa penerapan yang cepat atas suatu rekomendasi dan keputusan-keputusan DSB dapat saja membuat kondisi krisis ini menjadi lebih buruk, dalam hal ini dapat diberikan suatu masa perpanjangan waktu untuk dapat

mematuhi dan melaksanakan rekomendasi dan keputusan DSB tersebut di atas.

Sebagaimana diketahui bersama, bahwa salah satu kelebihan sistem penyelesaian sengketa WTO dibandingkan dengan GATT sebelumnya, seperti yang telah dikemukakan di atas adalah bahwa GATT tidak memiliki kesatuan prosedur penyelesaian sengketa, melainkan aturan-aturan yang terpisah-pisah. Disatu sisi terdapat sistem konsiliasi dan penyelesaian sengketa bersifat umum yang didasarkan pada pasal XXII dan XXIII, disisi lain terdapat prosedur penyelesaian sengketa yang khusus sebagaimana terdapat dalam berbagai dokumen yang dihasilkan perundingan Tokyo Round 1979. Sedangkan sistem penyelesaian sengketa WTO terangkum secara keseluruhan dalam Dispute Settlement Understanding kecuali diperjanjikan secara khusus dalam *covered agreement*. (David Palmeter dan Peter C Mavroidas, 2004).

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dijelaskan bahwa tujuan dari sistem penyelesaian sengketa dijabarkan dalam penjelasan pada Pasal 3 ayat 2 DSU yaitu untuk memberikan keamanan dan daya prediksi bagi sistem perdagangan multilateral. Maka dalam hal ini, sistem penyelesaian sengketa berperan untuk menjaga hak dan kewajiban para anggota sesuai dengan kesepakatan yang berlangsung dan mengklarifikasi ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi kesepakatan tersebut.

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

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

sehingga membuatnya berbeda dari proses yang dijalankan oleh GATT. (Donald Mc Rae, 2006).

Namun demikian, dalam kenyataannya ternyata masih banyak timbul ketidakadilan akibat pelaksanaan dari ketentuan DSU yang tidak sempurna khususnya pengalaman Indonesia dalam forum penyelesaian sengketa WTO. Oleh karena itu, perlunya penyempurnaan atas sistem penyelesaian sengketa WTO. Adapun ketentuan yang seharusnya dimiliki dalam sistem penyelesaian sengketa adalah sebagai berikut :

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

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

Namun demikian, sebagian negara anggota masih merasa enggan untuk terlibat di dalam proses penyelesaian sengketa WTO karena proses yang berlangsung memakan waktu yang cukup lama dan dianggap tidak efektif. Jika ada cara yang lebih cepat untuk menyelesaikan sengketa perdagangan, maka tidaklah mengejutkan bahwa anggota WTO lebih cenderung memilih cara tersebut (hal ini tentu saja tidak sesuai dengan ketentuan WTO) dan jika memang ada usaha perbaikan yang lebih baik dibandingkan yang dapat diberikan oleh WTO, maka tidak mengherankan bila cara tersebut yang lebih diutamakan. (John H. Jackson et.al, 1996).

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

Hal demikian, menimbulkan suatu masalah baru karena semakin banyak waktu yang terbuang, maka akan semakin banyak tenaga, fikiran dan dana yang besar yang harus dikeluarkan. Namun demikian,

Indonesia sebagai negara berkembang dan ingin memajukan perekonomiannya, khususnya dalam hal ini di bidang perdagangan, tentunya tidak ingin menyerah begitu saja terhadap proses yang rumit dan panjang dalam penyelesaian sengketa di WTO. Keberhasilan Indonesia dalam proses penyelesaian sengketa ini akan memberikan pandangan positif terhadap posisi Indonesia dalam masalah penyelesaian sengketa perdagangan internasional.

2. Perlunya Pengaturan Pelaksanaan Putusan DSB Agar Lebih Efektif

Untuk sebagian para ahli, khususnya para ahli dalam bidang ekonomi, melihat bahwa sistem penyelesaian sengketa WTO dalam hal ini putusan yang dikeluarkan oleh DSB melalui lembaga panel dan lembaga bandingnya dianggap sebagai suatu sistem sanksi yang dalam sebagian buku tentang sistem perdagangan internasional menyebutkan sebagai "*encourage punishment*". Untuk masalah sanksi ini, Donald McRae berpendapat bahwa meskipun bentuk hukuman atau sanksi merupakan bagian dari penyelesaian sengketa WTO namun perannya sangatlah kecil dan bukan menjadi tujuan utama dari sistem WTO, bukan pula sesuatu yang mampu dijalankan oleh sistem penyelesaian sengketa internasional lain. (Donald Mc Rae, 2006).

Dalam hal ini, perlu dicermati lebih dalam apakah benar bahwa hukuman menjadi tujuan utama dari penyelesaian sengketa WTO. Tidak ada acuan yang menunjukkan bahwa hukuman merupakan tujuan dari penyelesaian sengketa ini, seperti yang tercantum di dalam Pasal 3 DSU. Pasal ini memuat tentang pemberian jaminan keamanan dan daya prediksi, perlindungan terhadap hak dan kewajiban dan penjelasan tentang ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam perjanjian atau kesepakatan. Tidak ada satu hal pun yang menyinggung masalah malfaktor hukuman. (Herlina, 2008).

Penyelesaian sengketa WTO memiliki tujuan yang berbeda. Di dalamnya tercantum mekanisme peraturan yang memutuskan apakah anggota telah menjalan-

kan atau mematuhi kewajibannya berdasarkan perjanjian yang telah dilakukan dan kewajiban. Disini, jika anggota terbukti melanggar maka harus berdasarkan pada perjanjian yang relevan, sehingga pelanggaran dapat diatasi. Proses ini lebih menjelaskan litigasi sipil di dalam sistem dalam negeri atau domestik, bukan untuk kepentingan proses hukum pidana dimana tujuannya adalah menemukan pelaku tindak pelanggaran dan memberikan hukuman bagi mereka yang bersalah.

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

Keberadaan hukuman ini perlu diperhatikan seksama mengingat adanya kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa adanya kondisi ekonomi dalam negeri yang berbeda yang dihadapi masing-masing negara anggota, terutama negara berkembang. (Herlina, 2008).

Dalam kasus Korea – Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312), menjadi salah satu bukti bahwa keberadaan putusan yang dikeluarkan oleh DSB yang diberikan menjadi suatu hal yang sia-sia. Dalam hal ini, pihak Korea enggan untuk melaksanakan rekomendasi yang diberikan oleh DSB dengan berbagai alasan yang dikemukakan. Dalam kasus Amerika Serikat – Prevention Tobacco (tahun 2011) juga menjadi salah satu bukti bahwa Amerika Serikat enggan untuk melaksanakan putusan DSB.

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

3. Perlunya Pengaturan Khusus Mengenai Mekanisme Retaliasi Dalam DSU

Menurut Hudec yang dikutip dalam Donald McRae bahwa retaliasi dianggap sebagai ultimum remedium. Jika sanksi yang dijatuhkan kepada pihak yang bersalah tidak berhasil, maka DSU pada akhirnya menyerahkan kepada pemenang perkara untuk melakukan tindakan balasan dengan cara menanggukkan konsesi perdagangan kepada pihak yang bersalah. (Donald Mc Rae. 2006).

Dengan mengingat perbedaan kemampuan yang terdapat pada anggota WTO, retaliasi ini sulit dilaksanakan bagi negara lemah jika berhadapan dengan negara kuat seperti halnya yang terdapat dalam kasus *Brazil – Aircraft*. Adapun jika negara berkembang yang memberikan retaliasi kepada negara maju sebagai pihak yang kalah, maka upaya retaliasi tidak akan efektif karena tidak memberikan efek jera kepada negara maju. Keberatan lain yang diajukan oleh pengamat ekonom mengenai sanksi retaliasi ini adalah karena hal tersebut bertentangan dengan ide perdagangan bebas yang ingin diciptakan WTO sendiri karena penanggukan konsesi berarti bertambahnya *trade barriers*. (William J Davey, 2002).

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

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

dilapangan terlepas siapapun pihak yang mengajukan retaliasi.

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

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

Dalam hal ini, DSU telah menekankan pentingnya peranan sekretariat untuk membantu kelancaran penanganan substansi maupun prosedural. (DSU, pasal 27 ayat 1).

Pentingnya peran sekretariat ini dalam rangka efektivitas peran DSB dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi dan dapat bermanfaat bagi para pihak khususnya negara berkembang, juga dikatakan oleh mereka yang pernah diminta untuk menjadi panelis. Keberadaannya menjadi semakin penting bagi pihak yang berasal dari negara yang memiliki perwakilan yang kecil di Jenewa. Secara umum Sekretariat WTO bertugas membantu semua anggota WTO dalam penanganan sengketa apabila ada permintaan. (DSU, pasal 27 ayat 2).

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

Dengan sistem penyelesaian sengketa yang semakin kompleks dan semakin terinci, dengan substansi perjanjian WTO setelah Uruguay Round yang semakin luas, serta juga dengan semakin banyaknya hal-hal yang akan diselesaikan melalui sistem penyelesaian sengketa, maka sebagai suatu

kewajiban, sekretariat WTO ditugaskan untuk melakukan pelatihan-pelatihan kepada para ahli di negara anggota agar lebih menguasai sistem penyelesaian sengketa WTO. Selain itu, sekretariat harus menyediakan latihan-latihan tersebut kepada negara anggota yang memintanya dengan perhatian lebih khusus kepada negara berkembang. (Pasal 27 ayat 3).

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

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

Sehingga dengan demikian, forum penyelesaian sengketa WTO benar-benar mendudukkan para pihak dalam kondisi yang sejajar, tanpa memandang kekuatan

ekonomi masing-masing negara dan siapapun berhak menjadi pihak dalam forum tersebut berdasarkan atas kedaulatan negara di atas segalanya.

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

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

Peranan DSB dapat dilihat dalam hal-hal berikut ini didalam pasal 25 DSU:

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

Fungsi dan peranan penting yang dimiliki oleh WTO dalam rangka penegakan setiap pelaksanaan keputusan yang dihasilkan. Tanpa adanya unsur penegakan hukum atas tiap keputusan yang dihasilkan maka mekanisme penyelesaian sengketa menjadi tumpul. Hal inilah yang

terjadi dalam kasus Korea – Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia (DS312), dimana dalam hal ini rekomendasi DSB tidak dapat dipaksakan pelaksanaannya kepada Korea selaku pihak yang kalah. DSB dalam hal ini seperti tidak memiliki wibawa dalam memaksakan pelaksanaan keputusan tersebut. Sehingga akhirnya Indonesia harus melakukan upaya retaliasi sebagai langkah akhir akibat tidak dilaksanakannya rekomendasi DSB tersebut.

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

Kesimpulan

Pertama, telah terdapat ketentuan khusus yang berlaku mengenai prosedur penyelesaian sengketa yang diterapkan oleh Dispute Settlement Body yang merupakan satu paket ketentuan yang wajib ditaati dan diikuti serta dilaksanakan oleh para anggota WTO sebagai sarana penyelesaian sengketa dagang internasional khususnya bagi para anggota WTO dan setiap keputusannya wajib diikuti tanpa terkecuali. Adapun ketentuan-ketentuan khusus tersebut bagi anggota yang tergolong sebagai negara berkembang terdapat dalam proses forum konsultasi maupun panel. Ketentuan-ketentuan khusus bagi negara-negara berkembang dalam kaitannya dengan proses konsultasi dan panel dapat ditemukan pada pasal 3 ayat 12, pasal 4 ayat 10, pasal 8 ayat 10, pasal 12 ayat 10 dan pasal 12 ayat 11 DSU. Pasal 24 DSU memberikan ketentuan khusus lainnya bagi anggota yang tergolong negara terbelakang. Ketentuan khusus bagi negara berkembang juga terdapat dalam proses banding, walaupun tidak ada pengaturan khusus yang terdapat dalam DSU. Meskipun

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

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

Adapun saran yang dapat diberikan sebagai berikut:

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

Keempat, hendaknya dilakukan upaya-upaya terpadu yang dilakukan oleh Sekretariat WTO dalam rangka meningkatkan keahlian pejabat-pejabat, masyarakat bisnis, sektor swasta, akademisi dan para ahli hukum yang dengan pengetahuan yang cukup dan keahlian dalam berperkara di forum DSB. Sehingga dengan demikian, negara berkembang dapat semakin bersaing dengan negara-negara maju

lainnya sebagai pihak yang sejajar dan berdaulat dalam forum WTO dalam rangka menerapkan ketentuan yang ada dan membela kepentingan perdagangan nasional.

Daftar Pustaka

Agreement Between the World Intellectual Property Organization and the World Trade Organization (1995); Understanding On Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes; Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs Agreement) (1994); Provisions mentioned in the TRIPs Agreement Rome Convention (1961), the Treaty on Intellectual Property in Respect of Integrated Circuits (1989), the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994) and the WTO Dispute Settlement Understanding (1994) (Geneva: WIPO Publication No.223 (E), 1996.

Ali, Achmad, "Menguak Tabir Hukum", Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis, Chandra Pratama, Jakarta, 1996.

Annual Report World Trade Organization 2012.

Bossche, Peter Van den, "The Law and Policy of the World Trade Organization", Cambridge University Press, New York 2005.

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

Bhala, Raj, "International Trade Law: Interdisciplinary Theory and Practice", Matthew Bender & Company, New York, 2008.

CK, Daniel Chow, "A New Era Of Legalism For Disputes Settlement Under The WTO", Ohio State Journal on Disputes Settlement, 2001.

- D, Andrew Mitchell, "A legal principle of special and differential treatment for WTO disputes", World Trade Review, Cambridge University Press, 2013.
- Das, Bhagirath lal, "An Introduction to The WTO Agreement", Third World Network, Penang, 1998.
- E, Amy Sloan, "Basic Legal Research: Tools and Strategies", Aspen Publishers, New York, 2003.
- Fa, Chang-Lo, "From S&D Treatment to S&D Agreement under the WTO: Developing Friendlier Global Governance of Trade for Developing Countries", Asian Journal of WTO & International Health Law & Policy, March, 2006.
- Freeman, M.D.A., "Lloyd's Introduction To Jurisprudence", Sweet & Maxwell Ltd, London, 2001.
- Jane Kelsey, "World Trade And Small Nations In The South Pasific Region", Kansas Journal Law & Public Policy, Winter, 2005.
- J, Sayera Iqbal Qasim, "Collective Action In The WTO: A Developing Movement Toward Free Trade", University of Memphis Law Review, 2008.
- H, Daniel Erskine, "Resolving Trade Disputes The Mechanism of GATT/WTO Dispute Resolution", Santa Clara Journal of International Law, 2004.
- Harnowo, Tri, "Peninjauan Ulang Ketentuan Retaliasi Sebagai Reformasi Aturan Penyelesaian Sengketa WTO", Jurnal Hukum Internasional, volume 5 nomor 2 Januari 2008
- Hatta, "Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO", PT Refika Aditama, Bandung, 2006.
- Herlina, "Dispute Settlement Under The World Trade Organization: Inequality Protection Between Developed and Developing Countries", Voices Frim Asia: For a Just and Equitable World, Depok, 2007.
- Hoekman, Bernard. "Proposals For WTO Reform: A Systhesis And Assessment", Minnesota Journal of International Law, Summer, 2011
- Ibrahim, Jhony, "Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif", Bayumedia Publishing, Malang, 2006.
- Ierley, Douglas, "Defining The Factors That Influence Developing Country Compliance With And Participation In The WTO Dispute Settlement System: Another Look At The Dispute Over Bananas", Law and Policy in International Business, 2002.
- Juwana, Hikmahanto, "Pidato Pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar Tetap dalam bidang Hukum Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Depok", 10 November 2001.
- Kar, Chan Keung, "The Reformof The WTO Disputes Settlement Mechanism and the Paticipation of China", Journal of Chinese and Comparative Law, 2003.
- Kartadjoemena, HS., "Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa: Sistem, Kelembagaan, Prosedur Implementasi, dan Kepentingan Negara Berkembang", UI Press, Jakarta, 2000.
- Kwakwa, Edward, "Reflections on Development, Developing Countries And The Progressive Development Of International Trade And Intellectual Property Law", Denver Journal of International Law And Policy, 40th Anniversar"y Edition, 2012.
- Lee, Lawrence LC., "Legal Aspect of The WTO's Dispute Settlement Mechanism Applied To Towels Trade Disputes Between China and Taiwan", Voices From Asia: For a Just and Equitable World, Depok, 2007.

- M, Andrea Ewart, "Small Developing States In The WTO: A Procedural Approach To Special And Differential Treatment Through Reforms To Dispute Settlement", Syracuse Journal of International Law and Commerce, 2007.
- Maman, Ade Suherman, "Perdagangan Bebas (Free Trade) Dalam Perspektif Keadilan Internasional", Jurnal Hukum Internasional Volume 5 Nomor, 2 Januari, 2008.
- Matsushita, Mitsuo, "The Tenth Anniversary of the WTO", Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy, March 2006.
- McRae, Donald, "Measuring the Effectiveness of the WTO Dispute Settlement System", Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy, 2008.
- Osakwe, Chiedu, "Developing Countries and GATT/WTO Rules: Dynamic Transformations In Trade Policy Behavior And Performance", Minnesota Journal of International Law, Summer, 2011.
- Riyatno, "Perdagangan Internasional dan Lingkungan Hidup", Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.
- Salter, Michael dan Julie Mason, "Writing law Dissertation: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research", Pearson Longman, England, 2007.
- Sutrisno, Nandang, "Substantive Justice Formulated, Implemented, And Enforced as Formal and Procedural Justice: A lesson From WTO Special And Differential Treatment Provisions For Developing Countries", Journal of Gender, Race and Justice, Spring 2010.
- Tobias, Peter-Stoll dan Frank Schorkopf, "WTO-World Economic Order-World Trade Law", Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006.
- Todaro, Michael P., (Alih Bahasa Burhanuddin Abdulah dan Harris Munandar), "Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga (Economic Development In The Third World)", Penerbit Erlangga, Jakarta, 1994.
- Trebilcock, Michael J. dan Robert Howse, "The Regulation of International Trade", TJ International Ltd, London, 1995.
- Ulrich, Ernst Petersman, "International Trade Law and the GATT/WTO Disputes Settlement System", Kluwer Law International Ltd, London, 1997.
- Van, Kim Der Borgh, "Justice For All In The Dispute Settlement System of The World Trade Organization", Georgia Journal of International and Comparative Law, Spring 2011.
- Warow, Adolf, "Sistem Perdagangan Multilateral Dalam Kerangka WTO: Suatu Observasi Terhadap "Rule Based System", Jurnal Hukum Internasional, volume 1 No.2 Januari, 2004.
- Wayne, E. Nafziger, "The Economics of Developing Countries", Prentice-Hall Inc, New Jersey, 1990.
- Whalley, John, "Special and Differential Treatment in the Millenium Round", CSGR Working Paper No. 30/99, May 1999.