

**MANFAAT RETALIASI SEBAGAI BAGIAN DARI RESOLUSI KONFLIK
PERDAGANGAN DALAM SISTEM WTO BAGI INDONESIA**

*Retaliation Benefits as Part of Trading Conflict Resolution Under WTO System for
Indonesia*

Naskah Publikasi



Disusun oleh

Radern Mas Muhammad Arridho Surya Putra

20100510055

PROGRAM HUBUNGAN INTERNASIONAL FAKULTAS ILMU SOSIAL

DAN POLITIK

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

YOGYAKARTA

2015

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
DAFTAR ISI.....	iv
INTISARI.....	v
ABSTRACT	vi
Latar Belakang	1
Rumusan Masalah	4
Metode Penelitian.....	4
Hasil Penelitian dan Pembahasan.....	5
Kesimpulan	21
Saran.....	23
DAFTAR PUSTAKA	

TINJAUAN YURIDIS MANFAAT RETALIASI SEBAGAI BAGIAN DARI RESOLUSI KONFLIK PERDAGANGAN DALAM SISTEM WTO BAGI INDONESIA

INTISARI

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kendala dan hambatan yang dihadapi Indonesia sebagai negara berkembang sekaligus anggota WTO dalam menggunakan instrument resolusi konflik retaliasi. Kemudian penelitian ini bertujuan untuk menganalisis potensi manfaat yang bisa diperoleh Indonesia apabila menggunakan retaliasi dalam sistem WTO.

Peneliti akan memulai penelitian dengan memaparkan suatu peristiwa terkait penegakkan hukum dalam sistem WTO. Selanjutnya akan dicari apa yang menjadi kendala bagi Indonesia untuk menerapkan retaliasi dan apa saja manfaat yang bisa digunakan Indonesia sebagai negara berkembang apabila menggunakan proses resolusi konflik retaliasi dalam sistem WTO. Penelitian dilaksanakan dengan menggunakan metode normatif. Seluruh data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian ini disajikan dalam suatu laporan yang bersifat deskriptif analisis.

Jenis penelitian deskriptif yang penulis pilih dalam melakukan penulisan penelitian kali ini akan dilakukan dengan pendekatan kasus dan pendekatan komparatif. Pendekatan kasus akan dilakukan dengan melihat kasus resolusi konflik yang dihadapi Indonesia dibawah sistem WTO. Dalam penelitian awal ditemukan fakta bahwa, Indonesia sebagai negara anggota WTO tidak pernah melakukan instrument retaliasi. Sedangkan pendekatan komparatif digunakan peneliti untuk mengetahui potensi manfaat yang bisa diperoleh Indonesia apabila menggunakan instrument retaliasi dengan melakukan penelitian terhadap negara anggota WTO lainnya yang telah menggunakan retaliasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kendala Indonesia untuk melakukan retaliasi dikarenakan kekuatan politik negara yang menjadi lawan sengketa Indonesia, kurangnya sumber daya manusia Indonesia dalam melakukan proses litigasi di WTO, Indonesia memiliki kepentingan ekonomi dengan lawan sengketa dan pemahaman yang berbeda diantara negara-negara anggota WTO terkait kekuatan mengikat peraturan-peraturan WTO. Sedangkan potensi yang bisa diperoleh Indonesia apabila menggunakan instrument retaliasi adalah Indonesia dapat memberikan subsidi terhadap perusahaan-perusahaan yang mengalami kerugian akibat *unfair trade* dari hasil retaliasi dan Indonesia akan membawa preseden yang baik bagi penegakkan hukum di WTO.

Kata Kunci: WTO, Retaliasi, Resolusi Konflik

**JURIDICIAL REVIEW RETALIATION BENEFITS AS PART OF
TRADING CONFLICT RESOLUTION UNDER WTO SYSTEM FOR
INDONESIA**

ABSTRACT

The purpose of this study was to determine and analyze the constraints and obstacles faced by Indonesia as a developing country and a member of the WTO in using the instrument of conflict resolution retaliation. Then, this study aims to analyze the potential benefits to be gained when using retaliation Indonesia in the WTO system.

Researchers will begin by describing an event study related law enforcement in the WTO system. Furthermore, we will look for what is becoming an obstacle for retaliation Indonesia to apply and what are the benefits that can be used Indonesia as a developing country when using the conflict resolution process retaliation in the WTO system. The experiment was conducted by using the method of the normative. All data were analyzed using qualitative methods. The results of this study are presented in a report that is descriptive analysis.

This type of descriptive research that writers choose in writing this time, research will be carried out comparative approach and a case approach. Case approach would be to look at the case of conflict resolution facing Indonesia under the WTO system. In the early research writers found the fact that Indonesia, as the Member countries of the WTO have never done an instrument retaliation. While the comparative approach used by researchers to find out the potential benefits that can be obtained using the retaliation instrument in Indonesia by doing research on other WTO member countries who have been using retaliation.

The results show that constraints Indonesia to retaliation because of the political power of the state is opposed to Indonesian dispute, lack of human resources in Indonesia in conducting litigation in the WTO, Indonesia has economic interests conflict with opponents and different understanding among WTO member countries related to the strength binding rules of the WTO. While the potential to be gained when using the instrument of retaliation Indonesia is Indonesia could provide subsidies to companies that suffered losses due to unfair trade from the retaliation and Indonesia will bring a good precedent for the rule of law in the WTO.

Key Word: WTO, Retliation, Conflict Resolution

A. Latar Belakang

Indonesia telah terlibat dalam GATT sejak tanggal 24 Februari 1950. Sebagai Negara berkembang, Indonesia telah menunjukkan sikap yang positif terhadap pengaturan perdagangan bebas yang bersifat multilateral ini. Indonesia telah menjadi *original member* serta meratifikasi *Agreement Establishing The World Trade Organization* tersebut melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994.¹

Sejak berdirinya WTO pada tahun 1995, sebagai lembaga permanen dalam menangani sengketa perdagangan internasional WTO sendirilah yang menangani resolusi konflik perdagangan. Namun pada tahap pelaksanaannya, sebagaimana tertera di dalam *Dispute Settlement Understanding* menetapkan tiga badan utama penyelesaian sengketa: Pertama adalah DSB (*Dispute Settlement Body* atau Badan Penyelesaian Sengketa), kedua *Appellate Body* (Badan Banding) ketiga adalah Arbitrase.²

Permasalahan yang kemudian timbul ada pada pendekatan nilai kemanfaatan untuk meninjau proses penegakkan hukum retaliasi dalam sistem perdagangan WTO. Aturan yang dibuat didalam DSU mengenai retaliasi menyatakan bahwa tujuan mekanisme penyelesaian perselisihan adalah untuk memperoleh cara penyelesaian perselisihan yang positif. Cara penyelesaian

¹ Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT Dan WTO-Aspek-aspek Hukum Dan Non Hukum*, Refika Adiatama, Bandung, 2006, hlm 204

² Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Sinar Grafika, ctk ke 3, Jakarta 2008, hlm 141

yang diterima timbal balik oleh para pihak dalam perselisihan dan sesuai dengan persetujuan tersebut jelas lebih disukai. Bila tidak terdapat cara penyelesaian perselisihan yang disepakati bersama, tujuan pertama dari mekanisme penyelesaian perselisihan biasanya adalah untuk memastikan penarikan tindakan yang diketahui tidak sesuai dengan ketentuan dalam setiap persetujuan WTO.³ Akan tetapi pada kenyataannya sanksi retaliasi ini amat jarang digunakan oleh negara berkembang karena implementasinya terkadang justru memberatkan negara berkembang.

Indonesia dalam kasus tindakan *antidumping* produk kertas tertentu dengan Korea Selatan tidak menggunakan proses retaliasi dalam proses resolusi konflik perdagangan. Hal ini disebabkan oleh adanya latar belakang yang bersifat politis dan juga adanya kepentingan ekonomi. Oleh karenanya Indonesia sebagai negara berkembang mengurungkan niat dalam melakukan penengakkan hukum yang menyangkut proses retaliasi.⁴

Korea Selatan saat ini menduduki peringkat ketiga sebagai investor asing terbesar di Indonesia.⁵ Investasi pada sektor riil seperti yang dilakukan Korea Selatan memberikan pertumbuhan ekonomi yang baik bagi rakyat

³ Sebagian terjemahan kalimat dari Pasal 3 ayat 7, *Dispute Settlement Understanding* dari <http://kemendag.go.id>

⁴ Freddy Joseph Pelawi, *Retaliasi Dalam Kerangka WTO*, KPI, Buletin 46, 2007,

⁵ lima besar negara asal yang melakukan penanaman modalnya di Indonesia sepanjang semester I 2013 adalah Jepang sebesar US\$ 2,3 miliar, Singapura sebesar US\$ 1,9 miliar, Amerika Serikat sebesar US\$ 1,3 miliar, Korea Selatan sebesar Rp 1,2 miliar, Inggris sebesar US\$ 600 juta. Data diperoleh dari: <http://www.kemenperin.go.id/artikel/7445/Investasi-Korsel-Masih-Lima-Besar>, diakses pada 25-10-2014, pukul 15.03 WIB

Indonesia. Sebagai negara berkembang dengan penduduk lebih dari dua ratus juta jiwa, Indonesia membutuhkan lapangan pekerjaan bagi warga negaranya. Korea Selatan pada awal tahun 2015 telah sepakat untuk melakukan investasi sebesar 4.000.000.000 USD (empat miliar US Dollar) pada usaha sektor riil di Indonesia.⁶ Nilai ini apabila dibandingkan dengan jumlah kerugian Indonesia atas pengenaan tambahan biaya *antidumping* produk kertas tertentu di Korea Selatan yang diperhitungkan mengalami pengurangan omset hingga 90 juta USD tidaklah sebanding.⁷

Berbeda dengan kasus *banana case* antara Amerika Serikat bersama-sama dengan Ekuador, Guaetemala, Honduras dan Mexico yang berhasil melakukan retaliasi. Pada kasus ini, retaliasi terbukti dapat menekan kerugian yang dialami negara yang mengalami kerugian akibat tindakan *unfair trade*.⁸ Amerika Serikat bersikeras melakukan retaliasi pada barang-barang yang berasal dari Uni Eropa yang menerapkan kebijakan diskriminasi atas impor pisang hal ini dikarenakan perusahaan Amerika *Chiquita Brands*, adalah perusahaan besar yang memberikan manfaat bagi pendapatan negara (Amerika Serikat).

⁶ *Ibid.*, hasil kesepakatan investasi Indonesia dan Korea Selatan. Investasi tersebut ada pada lanjutan kucuran dana untuk investasi perusahaan Korea Selatan yang sudah ada yaitu pabrik ban Hankook di Cikarang dan pabrik Krakatau Posco di Cilegon. Buka juga situs resmi Kedutaan Indonesia di Seoul Korea Selatan: <http://kbriseoul.kr/>

⁷ <http://www.tempo.co/read/news/2010/10/13/090284598/Soal-Dumping-Kertas-Pemerintah-Harus-Balas-Korea> diakses pada 23-11-2014 pukul 17.00 WIB

⁸ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds16_e.htm, diakses pada 30-10-2014 pukul 12.30 WIB

Resolusi konflik adalah bagian dari penegakkan hukum. Sehingga penegakkan hukum tidak boleh berkesan diskriminatif dan tidak berkeadilan. Dalam kerangka WTO, retaliasi sebagai instrument resolusi konflik harus mengakomodasi kepentingan dari seluruh negara anggota WTO termasuk Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa Indonesia sebagai negara berkembang tidak pernah melakukan retaliasi dalam sistem resolusi konflik di WTO?
2. Apakah manfaat sistem retaliasi dalam kerangka resolusi konflik di WTO bagi Indonesia sebagai negara berkembang?

C. Metode Penelitian

Penelitian dilaksanakan dengan menggunakan metode normatif. Seluruh data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Hasil penelitian ini disajikan dalam suatu laporan yang bersifat deskriptif analisis. Jenis penelitian deskriptif yang penulis pilih dalam melakukan

penulisan penelitian kali ini akan dilakukan melalui pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).⁹

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Penyebab Indonesia Sebagai Negara Berkembang Tidak Pernah Menggunakan Retaliasi Dalam Resolusi Konflik Perdagangan Dalam Sistem WTO

Penulis berpendapat ada tiga sebab yang melatar belakangi Indonesia sebagai negara berkembang tidak melakukan retaliasi dalam resolusi konflik perdagangan dibawah sistem WTO. Pertama adalah permasalahan *general* bagi proses penerapan retaliasi yang dihadapi oleh seluruh anggota WTO termasuk Indonesia sebagai organisasi tunggal perdagangan internasional. Permasalahan tersebut terkait dengan pemahaman yang berbeda atas kekuatan mengikat peraturan-peraturan WTO.

Permasalahan kedua adalah mengenai adanya *Preferential Trade Area* yang pada hakekatnya tidak sejalan dengan asas non diskriminasi *Most Favoured Nation*. Hal ini diperburuk dengan rendahnya kemampuan litigasi Indonesia dan adanya hambatan mengenai biaya yang mahal bagi negara yang masih berkembang seperti Indonesia dalam beracara untuk proses resolusi konflik di bawah naungan sistem WTO

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (edisi revisi)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm 133

Kemudian permasalahan ketiga sebagai kendala yang dihadapi Indonesia dalam menerapkan retaliasi secara *case to case*. Latar belakang ketiga didapat setelah menganalisis contoh kasus yang dihadapi Indonesia dengan Korea Selatan pada sengketa pengenaan biaya *antidumping* atas produk kertas tertentu dari Indonesia. Kendala yang dihadapi Indonesia dalam melaksanakan resolusi konflik retaliasi yang disebabkan oleh adanya keterikatan penegakkan hukum retaliasi dengan permasalahan ekonomi, politik dan gabungan dari keduanya (ekonomi politik), yang secara langsung dipengaruhi oleh lawan sengketa Indonesia di DSB.

a. Perbedaan Pemahaman Negara Anggota Terkait Kekuatan Mengikat Aturan WTO Yang Berimplikasi Terhadap Penggunaan Instrumen Retaliasi

Bila ditelaah melalui hukum Internasional, Perjanjian (*agreement*) WTO adalah sebuah kesepakatan (*treaty*) yang memiliki konsekuensi hukum. Sehingga, segala aturan yang ada di dalam WTO menjadi aturan hukum bagi setiap negara anggota WTO. Aturan WTO sendiri dengan demikian, berada pada wilayah hukum publik Internasional. Namun demikian, perdebatan kemudian terjadi diantara para ahli, apakah negara yang melakukan pelanggaran terhadap aturan WTO, dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap sebuah kontrak (wanprestasi) ataukah pelanggaran terhadap aturan-aturan hukum internasional. Dari dua sudut pandang yang dikemukakan

tersebut, memiliki implikasi yang berbeda terkait dengan resolusi konflik yang harus digunakan.¹⁰

Para ahli yang berpendapat bahwa WTO adalah lembaga yang didasarkan oleh kontrak memiliki dasar pertimbangan bahwa WTO menyebut negara-negara anggotanya dengan sebutan “*contracting party*”. Tidak hanya itu, WTO juga memilih kata “*dispute settlement*” dibandingkan kata “*adjudication*” pada lembaga resolusi konfliknya. Mereka yang berpandangan demikian kemudian menganggap bahwa WTO *agreement* sebagai kontrak komersial internasional.¹¹

Negara-negara yang memiliki sudut pandang pemahaman demikian tunduk pada aturan WTO karena mereka memahami bahwa aturan-aturan di WTO memberikan keuntungan terkait kepentingan perdagangan internasional. Sehingga sudah seharusnya diperbolehkan, -bagi negara-negara anggota WTO- jika dikemudian hari negara-negara yang merasa bahwa kepentingannya tidak lagi dapat diakomodasi oleh aturan-aturan WTO untuk membebaskan diri dari kontrak yang mereka sepakati.¹²

¹⁰ Jeffrey J. Schoot, *Role of Remedies In The WTO System*, Institute For International Economics, hlm 14, didapat dari <http://www.iie.com>

¹¹ *Ibid*, pandangan ini dikemukakan oleh Bello (1996) dan Schwartz (2002), sedangkan pandangan mengenai WTO sebagai kontrak komersial internasional dengan adanya hak dan kewajiban secara timbal balik dikemukakan oleh Pauwelyn (2002)

¹² *Ibid.*, hlm 15

Para ahli yang berpandangan lain mengenai aturan-aturan di dalam WTO menyatakan, bahwa segala aturan WTO adalah mengikat sebagaimana kesepakatan-kesepakatan (*agreements*) internasional lainnya. Oleh karena itu, secara mutlak, seluruh negara-negara yang telah meratifikasi aturan-aturan WTO harus tunduk dan patuh terhadap aturan-aturan tersebut. Walaupun aturan-aturan WTO tidak lagi memfasilitasi kepentingan negaranya, terlebih ketika sebuah negara sedang terkena dampak aturan keharusan memberikan kompensasi, atau penerapan sanksi retaliasi bahkan ketika sedang dalam proses negosiasi terkait pelanggaran yang membutuhkan kekuatan politik untuk melakukan perdamaian atas sebuah sengketa perdagangan maka negara tersebut tetap berkewajiban taat dan patuh pada seluruh ketentuan WTO. Dengan pandangan yang demikian maka pelanggaran terhadap aturan WTO serupa dengan pelanggaran terhadap Undang-undang yang berlaku dan bukan pelanggaran terhadap kontrak.¹³

Pandangan ini pula menyatakan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh sebuah negara terhadap aturan WTO yang terkait dengan sengketa perdagangan dengan negara lain, maka pada dasarnya yang dilakukan adalah pelanggaran atas ketentuan WTO secara keseluruhan. Pelanggaran tersebut bukanlah semata-mata pelanggaran yang dilakukan oleh sebuah negara atas salah satu atau sebagian negara anggota WTO yang menjadi lawan dalam

¹³ *Ibid*

sengketa perdagangan sebagaimana para ahli yang beranggapan bahwa WTO *agreement* adalah sebuah kontrak internasional semata antar negara yang berkepentingan. Namun pelanggaran tersebut adalah pelanggaran atas *multilateral treaty*.¹⁴ Sehingga penyelesaian sengketanya tidak semata-mata terhadap salah satu negara yang dirugikan saja, namun orang yang menggugat tersebut juga mengharapkan adanya legalisasi dari lembaga WTO sehingga didapat saat ini putusan-putusan *panel* tersebut menjadi aturan baru - yurisprudensi- yang menjadi rujukan para anggota WTO dalam memperkuat argumentasi atas sengketa perdagangan.¹⁵

Perbedaan perspektif dalam memahami aturan WTO oleh negara-negara anggota, memberikan implikasi yang cukup serius mengenai pemahaman proses resolusi konflik perdagangan internasional. Pada satu sisi negara-negara yang memahami aturan WTO sebagai sebuah kontrak memandang aturan-aturan WTO tidak berbeda dengan kontrak-kontrak bisnis yang dilakukan pemerintah. Kontrak bisnis ini tentu saja dipandang memiliki kedudukan jauh dibawah aturan perundang-undangan. Negara yang memilih untuk memahami WTO sebagai sebuah kontrak beranggapan, tidak perlu untuk mentaati aturan retaliasi sebagai sebuah bentuk hukuman dan lebih mengharapkan arah aturan resolusi konflik WTO kepada penekanan proses

¹⁴ *Ibid.*, aturan WTO adalah perjanjian multilateral

¹⁵ *Ibid.*, dikutip dari, Goldstein dan Martin, *The oxford Handbook on The World Trade Organization*,2012

diplomasi. Disisi lain, negara-negara yang memahami WTO sebagai *multilateral treaty* mengaharapkan adanya peran yang lebih besar dari WTO untuk menciptakan sebuah aturan hukum internasional baru yang memiliki kekuatan mengikat, terutama negara-negara ini memandang WTO sebagai lembaga yang memiliki otoritas penuh dalam pemberian sanksi terkait pelanggaran aturan perdagangan internasional.¹⁶

b. *Preferential Trade Area*, Kemampuan Litigasi Indonesia dan Besarnya Biaya Litigasi

Adanya PTA membawa kemunduran bagi tujuan WTO mengenai prinsip *non discrimination* yang berkaitan dengan *most favoured nation*. Negara-negara memberikan kemudahan-kemudahan pengurangan hambatan perdagangan hanya kepada sesama negara yang terikat dalam perjanjian PTA.¹⁷

Prinsip non diskriminasi dalam naungan WTO merupakan prinsip dasar yang utama sebagai *multilateral treaty*. Berdasarkan prinsip inilah maka komitmen pengurangan terhadap hambatan *tariff* dan *non tariff* terhadap negara lain diperluas dan berlaku tanpa syarat secara otomatis kepada seluruh anggota WTO lainnya. Latar belakang prinsip ini adalah mengurangi hubungan bilateral yang hanya menguntungkan dua negara saja dalam sebuah perjanjian. Hubungan

¹⁶ *Ibid.*, hlm 16

¹⁷ Sjamsul Arifin et.al, *Kerjasama Perdagangan Internasional: Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia*, Biro Hubungan Dan Studi Internasional Direktorat Internasional Bank Indonesia, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2007, hlm 147

yang demikian marak dilakukan oleh negara-negara besar sebelum meletusnya perang dunia. Hal ini menyebabkan timbulnya proteksi khusus yang dilakukan negara-negara ketika itu, yang berdampak pada penutupan pasar dan *great depression* pada tahun 1920. Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN) dalam sistem WTO bertujuan untuk menghindari adanya blok-blok perdagangan hingga menyebabkan kerugian yang massif.¹⁸

Pada kenyataannya saat ini prinsip MFN hanya dianggap sebagai klausula pengecualian dan bukan dianggap sebagai peraturan yang harus dipatuhi setiap negara anggota WTO.¹⁹ Saat ini bermunculan *Custom unions, Common Market, Regional and free Trade Agreement* yang disepakati oleh sesama anggota WTO maupun diratifikasi oleh anggota WTO dengan negara lain yang tidak bergabung dengan WTO.²⁰

Kemampuan litigasi Indonesia sebagai negara berkembang juga merupakan faktor penghambat penerapan retaliasi bagi Indonesia. Hal ini dikarenakan melakukann proses resolusi konflik dari konsultasi, negosiasi hingga proses litigasi membutuhkan *legal skill* dan *legal expertise* untuk mengajukan gugatan maupun mempertahankan (*defend*) atas suatu gugatan dari negara penggugat (*complainant*). Sebagai perbandingan, negara China sebagi

¹⁸ *Ibid.*, hlm 145

¹⁹ *Ibid.*, dikutip dari Sutherland et.al, *The Future of WTO Addressing Institutional Challenges in the New Millenium*, 2005

²⁰ *Ibid*

negara yang baru bergabung dengan WTO pada tahun 2001 atau memutuskan bergabung 6 tahun setelah berdirinya WTO pada tahun 1996. China yang baru bergabung pada tahun 2001, mengemukakan bahwa negaranya masih memiliki pemahaman yang terbatas dalam memahami WTO sebagai organisasi perdagangan yang memiliki aturan litigasi tersendiri (DSU). Bahkan ketika itu ada *headline* yang berjudul “*China’s coming of Age in the WTO War*”.²¹

“*We have trained our next generation of lawyers in recent years. Waves of Chinese lawyers who received law degrees in the US, comeback with understanding of WTO law and different legal system*”.²² Hal tersebut dipahami Cina sebagai negara yang mapan dalam hal politik dan ekonomi yang secara sadar belum membangun struktur dan sumber daya hukum (*legal resources*) yang mampu mengimbangi Amerika Serikat. Tidak demikian dengan Indonesia yang hingga saat ini tidak memiliki justifikasi dan reasoning yang memadai ketika Indonesia bergabung dengan WTO dengan meratifikasi Marakesh Agreement. Dengan dasar perbandingan antara kesiapan negara China yang bergabung dengan WTO pada tahun 2001, dapat dipahami bahwa Indonesia

²¹ Ade Maman Suherman, *Hukum Perdagangan Internasional: Lembaga Penyelesaian Sengketa WTO Dan Negara Berkembang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 100, dikutip dari Xiao Jin lawyer untuk pemerintah China yang menangani gugatan yang dilayangkan Amerika Serikat dalam kasus pipa baja.

²² *Ibid.*, hlm 101 dikutip dari pernyataan Xiao Jinquan lawyer dari kantor hukum, Dacheng Law Office sekaligus direktur komite Komersial dan korporat pada *All China Lawyers Association*.

sebagai negara berkembang tidak mempelajari terlebih dahulu segala konsekuensi dengan bergabung dalam meratifikasi *WTO agreement*.²³

Secara umum biaya beracara dalam proses litigasi dalam resolusi konflik WTO sangatlah mahal. Pada kasus biasa *legal fees* mencapai lebih dari satu juta dolar dan pihak yang bersengketa tidak dapat dipastikan memenangkan sengketa. Harga tersebut dianggap relatif dan tidak dianggap mahal apabila menyangkut persoalan politik yang sangat sensitif bagi suatu negara. Sebagai contoh Kodak dan Fuji dalam kasus *Japan photographic Film* ketika menghadapi Amerika Serikat, menghabiskan dana hingga 10 juta dollar Amerika.²⁴ Biaya itu masih bisa bertambah untuk hal-hal yang sifatnya tambahan. Menurut Hakan Nordstrom, ketua bidang ekonomi dan perdagangan internasional Swedia biaya itu belum termasuk biaya pendukung litigasi lainnya seperti analisis ekonomi, biaya pakar sebagai keterangan ahli (*non legal expense*) yang berkisar antara \$100.000 hingga \$250.000.²⁵ Disamping biaya untuk beracara di sesuai dengan DSU, *fee* untuk analisis kerugian mencapai \$500.000 atau setara dengan Rp.6.000.000.000 (enam miliar rupiah).²⁶

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid.*, hlm 102

²⁵ *Ibid* dikutip dari Gregory Shafer, *How to Make the WTO Dispute Settlement System Work for Developing Countries*, maret 2003

²⁶ *Ibid.*, Hasil interview penulis dengan *private law firm* di Washington DC 28 oktober 2008

c. Tidak Digunakannya Retaliasi Oleh Indonesia Disebabkan Adanya Ketergantungan Ekonomi dan Politik Dengan Lawan Sengketa

Adanya daya saing dari negara-negara berkembang yang memiliki akses pasar begitu besar, tentu mengancam perekonomian dalam negeri tiap-tiap negara. Indonesia, seperti negara berkembang lainnya, mengharapkan sebanyak-banyaknya memperoleh investasi yang dilakukan oleh negara lain di dunia. Investasi tersebut, akan dilakukan oleh suatu negara ke negara lain apabila investasi yang dilakukan tersebut dapat diprediksi memberikan *profit*.

Dalam melakukan kegiatan investasi, sebuah negara akan melakukan penilaian terhadap tingkat risiko negara. *International Country Risk Guide* (ICRG) memperhitungkan tiga jenis risiko: risiko keuangan (*financial risk*), risiko ekonomi (*economic risk*) dan risiko politik (*political risk*).²⁷

Penegakkan hukum yang terjadi dalam kasus pengenaan *antidumping* produk kertas tertentu yang dilakukan Korea Selatan terhadap produk kertas tertentu yang berasal dari Indonesia pada hekekatnya juga mencederai prinsip non diskriminasi *Most Favoured Nation*. Hal ini mengingat, persoalan kasus tersebut semata-mata dipandang sebagai persoalan dua negara (Indonesia dan Korea Selatan) dan bukan dipandang sebagai persoalan WTO sebagai organisasi yang menaungi perdagangan internasional. Padahal negara – negara anggota

²⁷ Lebih jelasnya silahkan baca, International Monetary Fund, *The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil*, Washington, 2003

WTO telah sepakat bahwa jika ada negara anggota yang melanggar peraturan perdagangan WTO, maka seluruh negara anggota hanya akan menggunakan sistem penyelesaian multilateral daripada melakukan aksi sepihak. Artinya seluruh negara anggota WTO harus mematuhi prosedur yang telah disepakati dan menghormati putusan yang diambil.²⁸

Atas preseden tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa kepastian hukum dalam proses resolusi konflik dibawah naungan WTO begitu rendah. WTO menggunakan *court case* (yurisprudensi) sebagai bagian sumber hukum dalam pengambilan keputusan. Dapat dibayangkan dikemudian hari apabila terjadi sengketa perdagangan yang serupa. Pada proses pengambilan keputusan sebagai lembaga yang menangani resolusi konflik perdagangan di bawah naungan WTO. DSB akan memberikan putusan dengan dasar yurisprudensi yang baik dan tidak bermasalah.²⁹ Namun hukum aturan WTO seakan tidak dapat hidup dan diterapkan secara konsisten terhadap semua negara. Dalam hal pengimplementasian sebuah keputusan yang disahkan oleh DSB tidak mencerminkan kepastian hukum. Karena digunakanya instrument retaliasi, masih amat tergantung dengan kekuatan politik luar negri antara negara yang bersengketa.

²⁸ *Loc., Cit*, Fredy Joseph pelawi, *Penyelesaian Sengketa...*

²⁹ Pasal 22.3 DSU memberikan batasan terhadap segala bentuk penanguhan konsesi dan kewajiban lain.

2. Potensi Manfaat Retaliasi Dalam Kerangka Resolusi Konflik di WTO Bagi Indonesia Sebagai Negara Berkembang

a. Contoh Manfaat Yang Didapat Negara Lain Setelah Menggunakan Retaliasi

Amerika Serikat pada kasus banana pernah melakukan retaliasi. Tidak seperti permasalahan Indonesia dengan Korea Selatan. Permasalahan Amerika Serikat dengan Uni Eropa terkait dengan kebijakan impor pisang dari Uni Eropa yang berpihak pada negara bekas jajahannya berakhir dengan penggunaan retaliasi pada produk-produk yang berasal dari Uni Eropa dalam pasar Amerika Serikat. Sebagai penggugat Uni Eropa, Amerika Serikat tidak sendiri, Amerika bersama-sama dengan Guatemala, Honduras dan Mexico.³⁰

Uni Eropa memiliki kebijakan, mengenakan *tariff* kepada pisang yang berasal dari Amerika. Uni Eropa memberikan kemudahan akses pasar dan menghapuskan *tariff* terhadap pisang yang berasal dari Karibia, Afrika, dan beberapa negara di kawasan Pasifik. Tidak itu saja, Uni Eropa juga memberikan kuota ekspor yang lebih besar terhadap pisang Karibia dan mengurangi kuota ekspor pisang dari AS (*Chiquita Brands*). Hal ini bertujuan untuk mengurangi beban negara-negara di Uni Eropa dalam memberikan bantuan ke negara Karibia, Afrika dan beberapa negara di kawasan pasifik. Bantuan ini selalu

³⁰ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds16_e.htm, diakses pada 30-10-2014 pukul 12.30 WIB

diberikan oleh negara Uni Eropa, terutama Perancis dan Inggris, mengingat negara-negara di kawasan tersebut adalah negara-negara bekas jajahan mereka.³¹

Amerika Serikat secara sepihak (*unilateral retaliation*) mengenakan *tariff* hingga 100% terhadap produk-produk yang berasal dari Uni Eropa di pasar domestik Amerika Serikat. Sementara itu, kesatuan industri di Inggris menyatakan bahwa tindakan retaliasi sepihak yang dilakukan Amerika Serikat terhadap ekspor perdagangan Inggris sudah mencapai £.82.000.000 (Delapan puluh dua juta poundsterling).³²

Amerika Serikat bersikeras melakukan retaliasi pada barang-barang yang berasal dari Uni Eropa yang menerapkan kebijakan diskriminasi atas impor pisang hal ini dikarenakan perusahaan Amerika *Chiquita Brands*, adalah perusahaan besar yang memberikan manfaat bagi pendapatan negara. (Amerika Serikat). Kerugian *Chiquita Brands* pada jangka waktu tahun 1992-1994 dilaporkan mencapai 407 juta dolar AS dengan penurunan pada nilai saham mereka dari 40US\$ menjadi 11US\$ untuk setiap unitnya.³³

³¹ <http://www.globalissues.org/article/63/the-banana-trade-war>, baca bagian "*The WTO Rules Against The Largest Aid And Trade Pact, The Lomé Convention*", diakses pada 30-10-2014, pukul 12.57 WIB

³² <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/253705.stm>, January 12, 1999 Published, Amerika serikat memberikan kenaikan *tariff* produk dari Inggris 100% hingga akhir januari diakses pada 30-10-2014, pukul 13.25 WIB

³³ [http://www.wikinest.com/stock/Chiquita_Brands_International_\(CQB\)](http://www.wikinest.com/stock/Chiquita_Brands_International_(CQB)), diakses pada 23-11-2014 pukul 16.33 WIB

Dengan keberhasilan menerapkan retaliasi oleh Amerika Serikat terhadap Uni Eropa diatas meninggalkan suatu pertanyaan yang serius dalam penegakkan hukum dalam sistem WTO yang erat kaitanya dengan kekuatan ekonomi dan politik. Pada kasus yang telah mendapatkan putusan dari *Appellate Body* tersebut selain Amerika Serikat, sebagai penggugat lain Ecuador adalah negara berkembang³⁴ yang mendapatkan kerugian akibat *unfair trade* yang dilakukan oleh Uni Eropa.³⁵

Menariknya, seperti pernyataan peneliti diatas resolusi konflik retaliasi belum pernah digunakan oleh negara berkembang. Ecuador sendiri bahkan lebih jauh, telah mendapatkan otorisasi dari DSB untuk melakukan retaliasi silang dengan jumlah \$201,6 juta³⁶ US Dollar pertahunnya akibat kerugian yang dialami namun tidak ada implementasi. Jika retaliasi yang pengaturanya di dalam *dispute settlement understanding* telah diratifikasi oleh seluruh negara anggota WTO maka secara logika sederhana apabila negara-negara mengedepankan resolusi konflik perdagangan dengan menggunakan proses litigasi dan menjauhi pendekatan bilateral dalam penyelesaian sengketa, tidak ada alasan bagi Ekuador untuk tidak melakukan retaliasi.

³⁴ <http://data.worldbank.org/country/Ecuador>, diakses pada 21-11-2014, pukul 8.30 WIB

³⁵ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm, diakses pada 21-11-2014, pukul 8.43 WIB

³⁶ <http://cwts.ugm.ac.id/2013/03/retaliasi-silang-bagi-negara-berkembang-dalam-dispute-settlement-mechanism-wto/> diakses pada 21-11-2014,pukul 8.42

b. Potensi Manfaat Bagi Indonesia Apabila Menggunakan Instrument Retaliasi

Manfaat pertama tentu saja dengan menerapkan retaliasi, kerugian perusahaan-perusahaan yang melakukan ekspor kertas tertentu di Korea Selatan dapat mendapatkan subsidi dari hasil retaliasi pemerintah Indonesia. Tindakan Korea dinilai sangat mengganggu kinerja ekspor kertas nasional. Sementara nilai ekspor kertas tertinggi seharusnya bisa mencapai US\$ 150 juta, sekarang nilainya hanya sekitar US\$ 50-60 juta.³⁷ Artinya secara matematika sederhana, turunya nilai ekspor hingga 60% yang dialami produsen kertas Indonesia yang mendapatkan pengenaan biaya *antidumping* dari KTC dapat ditanggulangi dengan memberikan retaliasi terhadap produk-produk dari Korea.³⁸

Penghitungan secara sederhana dalam proses penegakkan hukum tersebut, tentu harus dilepaskan sementara dari fakta bahwa hingga 2012, realisasi kerjasama perdagangan antara Indonesia dan Korea Selatan mencapai US\$26,9 miliar. Nilai ekspor produk Indonesia ke Korea Selatan adalah \$15 miliar, sementara nilai ekspor Korea Selatan ke Indonesia adalah sebesar \$11,9 miliar.³⁹ Investasi pada sektor riil seperti yang dilakukan Korea Selatan memberikan pertumbuhan ekonomi yang baik bagi rakyat Indonesia. Sebagai

³⁷ <http://www.tempo.co/read/news/2010/10/13/090284598/Soal-Dumping-Kertas-Pemerintah-Harus-Balas-Korea>, diakses pada 25-10-2014, pukul 14.41 WIB

³⁸ Article 22.1, 22.2 DSU

³⁹ <http://politik.news.viva.co.id/news/read/550666-ketua-dpr-ri-bertemu-duta-besar-korea-selatan>

negara berkembang dengan penduduk lebih dari dua ratus juta, Indonesia membutuhkan lapangan pekerjaan bagi warga negaranya. Korea Selatan pada awal tahun 2015 akan melakukan investasi 4.000.000.000 USD (empat miliar US Dollar) pada usaha sektor riil di Indonesia.⁴⁰ Nilai ini apabila dibandingkan dengan jumlah kerugian Indonesia atas pengenaan tambahan biaya *antidumping* produk kertas tertentu di Korea Selatan yang diperhitungkan mengalami pengurangan omset hingga 90 juta USD tidaklah sebanding. Karena bila tidak maka penegakkan hukum hanya kembali terbentur dengan permasalahan yang dihadapi Indonesia sebagai negara berkembang dalam menerapkan retaliasi seperti diuraikan pada bab sebelumnya.

Selain manfaat dana yang didapat Indonesia dalam menerapkan retaliasi terhadap Korea Selatan, manfaat lainnya adalah Indonesia sebagai negara berkembang akan membawa preseden yang baik, bagi penegakkan hukum di bawah sistem WTO.

Indonesia akan menjadi negara berkembang pertama, yang berani mendobrak unsur-unsur politik dan ekonomi yang telah sekian lama mengganggu penegakkan hukum organisasi perdagangan internasional WTO khususnya dalam menerapkan retaliasi. Tentu hal ini tidak dapat dipastikan mendapat apresiasi yang positif baik dengan meningkatnya harkat martabat

⁴⁰ *Ibid.*, Investasi tersebut ada pada lanjutan kucuran investasi perusahaan Korea Selatan yang sudah ada yaitu pabrik ban Hankook di Cikarang dan pabrik Krakatau Posco di Cilegon. Buka juga situs resmi Kedutaan Indonesia di Seoul Korea Selatan: <http://kbriseoul.kr/>

bangsa dalam hal *bargaining position* untuk memperkokoh politik luar negeri Indonesia. Penerapan retaliasi terhadap Korea Selatan mungkin juga menyebabkan kerugian secara matematis secara makro bagi perekonomian bangsa. Namun dalam kacamata hukum, nilai keadilan menjadi dasar dari hukum sebagai hukum dalam menegakkan hukum. Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolak ukur sistem hukum positif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.⁴¹

E. Penutup

1. Kesimpulan

Penyebab Indonesia sebagai negara berkembang tidak melakukan retaliasi sebagai bagian resolusi konflik perdagangan internasional di bawah sistem WTO adalah:

1. Perbedaan pemahaman negara anggota WTO terkait kekuatan mengikat aturan WTO yang berimplikasi terhadap penggunaan instrumen retaliasi memberikan dampak tingkat kepatuhan tiap-tiap negara dalam melaksanakan keputusan DSB.

⁴¹ Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, ctk ke 3, 2010, hlm 130, dikutip dari Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Yayasan Kanisius, Yogyakarta 1984

2. Penegakkan hukum dalam sistem WTO yang bercampur aduk dengan hubungan bilateral antar negara yang bersengketa menyebabkan penegakkan hukum dalam sistem WTO erat kaitanya dengan kekuatan politik hubungan internasional negara Indonesia.
3. Kemampuan litigasi negara-negara berkembang sebagai penghambat penerapan retaliasi bagi Indonesia dikarenakan melakukann proses resolusi konflik dari konsultasi, negosiasi hingga proses litigasi membutuhkan *legal skill* dan *legal expertise* untuk mengajukan gugatan maupun mempertahankan (*defend*) atas suatu gugatan dari negara penggugat (*complainant*).
4. Tingginya ketergantungan ekonomi Indonesia terhadap negara-negara anggota WTO lainnya terkait dengan investasi pada sektor riil di Indonesia.

Potensi yang dapat diperoleh Indonesia apabila melakukan retaliasi adalah:

1. Kerugian perusahaan-perusahaan Indonesia yang diakibatkan tindakan *unfair trade* dari negara lain dapat mendapatkan subsidi dari hasil retaliasi pemerintah Indonesia.

2. Indonesia sebagai negara berkembang akan memberikan sejarah yang baik bagi penegakkan hukum retaliasi di bawah sistem WTO sebagai negara berkembang pertama yang menggunakan instrument retaliasi. Indonesia sebagai negara berkembang pertama yang berani mendobrak unsur-unsur politik dan ekonomi yang telah sekian lama mengganggu penegakkan hukum aturan-aturan WTO.

2. Saran

Berdasarkan penelitian yang dipaparkan, penulis mencoba memberikan beberapa alternatif pemikiran yang diharapkan dapat memberikan manfaat baik sebagai referensi penulisan penelitian penegakkan hukum resolusi konflik WTO lainya atau memberikan manfaat bagi warga Indonesia yang berperan langsung dalam memajukan ekonomi bangsa khususnya pada persoalan sengketa perdagangan internasional.

1. Dengan adanya aturan hukum di dalam perjanjian WTO, negara-negara tidak lagi menggunakan pendekatan politik bilateral dalam melakukan resolusi konflik. Namun seluruh proses harus taat dan tunduk pada aturan-aturan DSU.
2. Pelanggaran terhadap aturan-aturan WTO haruslah dipandang sebagai pelanggaran atas *multirateral treaty* dan bukan pelanggaran atas satu negara terhadap negara lain yang

mendapatkan dampak secara langsung atas pelanggaran yang dibuat.

3. Indonesia perlu untuk mengangkat kasus mengenai susahny mendapatkan manfaat penegakkan hukum retaliasi bagi negara berkembang pada pertemuan WTO selanjutnya dengan memberikan solusi tidak perlunya ada *agreement* antar negara yang bersengketa pasca putusan DSB.
4. Indonesia harus mengungkapkan bahwa *Most Favoured Nation* haruslah diterapkan tidak hanya pada produk dari negara-negara WTO dalam proses perdagangan saja. Namun asas non diskriminasi ini juga harus ada pada proses penegakkan hukum untuk memberikan keadilan pada seluruh anggota WTO.